

HEMLÅN

SKRIFTER FRÅN INSTITUTET FÖR
FASTIGHETSÄRÄTTSLIG FORSKNING
VID UPPSALA UNIVERSITET

MILJÖFÄRLIG INDUSTRI OCH BOSTÄDER

En rättslig studie

ÅSA NORRMAN
STAFFAN WESTERLUND

JURIDISKA BIBLIOTEKET
VID UPPSALA UNIVERSITET

Depå 25200

Denna digitala version av verket är nedladdad från juridikbok.se.

Den licens som tillämpas för de verk som finns på juridikbok.se är **Creative Commons CC BY-NC 4.0**. Licensvillkoren måste följas i sin helhet och dessa finner du här <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/legalcode.sv>

Sammanfattningsvis innebär licensen följande:

Tillstånd för användaren att:

- Kopiera och vidare distribuera materialet oavsett medium eller format
- Bearbeta och bygga vidare på materialet

Villkoren för tillståndet är:

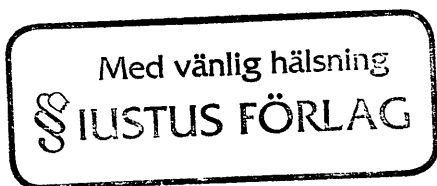
- Att användaren ger ett korrekt erkännande, anger en hyperlänk till licensen och anger om bearbetningar är gjorda av verket. Detta ska göras enligt god sed.
- Att användaren inte använder materialet för kommersiella ändamål.
- Att användaren inte tillämpar rättsliga begränsningar eller teknik som begränsar andras rätt att göra något som licensen tillåter.

Se även information på

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/deed.sv>

*Skrifter från
Institutet för fastighetsrättslig forskning
vid Uppsala universitet*

Nr 3



Åsa Norrman
//
Staffan Westerlund

MILJÖFARLIG INDUSTRI OCH BOSTÄDER

En rättslig studie



Denna bok är en rapport från ett forskningsprojekt som bland annat stöttas av Byggforskningsrådet med anslag nr 900372-3

© Författarna och Iustus Förlag AB, Uppsala 1994

ISSN 1102-1543

ISBN 91-7678-265-4

Sättning: IMIR Institutet för miljörett

Omslag: IdéoLuck AB

Tryck: Graphic Systems AB, Göteborg 1994

FÖRORD

Uppslaget till denna undersökning, som nu publiceras som nr 3 i skriftserien från Institutet för fastighetsrättslig forskning, gavs av två byggforskningsrapporter av forskaren och arkitekten Mats Reneland som studeras 14 fall av ändrad markanvändning kring miljöfarlig verksamhet.¹ Det bedömdes som viktigt att fullfölja Renelands rapport med en rättslig studie av den konflikt som uppstår när markanvändningen kring en miljöfarlig verksamhet ändras. Undersökningen fokuseras till det fallet att bostäder placeras i närheten av en miljöfarlig industri, främst som följd av detaljplaneläggning. Resultaten torde vara aktuella även för andra konflikter mellan miljöfarlig verksamhet och ändrad markanvändning i dess närhet.

Undersökningen behandlar främst plan- och bygglagstiftningen med naturresurslagen samt miljöskyddslagstiftningen och i någon mån civilrättsliga regler där grannelagsrätten som sådan, ingående i miljöskyddslagstiftningen, spelar en central roll. Resultatet blir att det är viktigt för en industris företrädare att bevaka kommunens planarbete eftersom nya bostäder i dess närhet kan medföra bl.a ökad skadeståndsrisk och hinder för framtida utvidgning av verksamheten. Med nuvarande rättsregler kan företagaren inte räkna med ekonomisk ersättning för hinder mot utvidgning.

Resultatet innebär också att höga anspråk måste ställas på kommunernas rättstillämpning vid beslut om markanvändning. Framställningen resulterar i olika förslag som kan förbättra tillämpningen av nu gällande regler. Samtidigt föreslås ett antal lagändringar. En tanke är att det införs en ordning med buffertzoner kring miljöfarlig verksamhet. På så vis skulle risken för

¹ R 31:89 "Fallstudie över den osäkerhet som företrädare för miljöfarlig verksamhet känner" och R 98:90 "Komplettering av R 31:89 med aktörers agerande och framförda argument samt slutsatser av konfliktens karaktär".

framtida konflikter minskas samtidigt som markanvändningen blir mera rationell.

Projektet har gjorts möjligt genom frikostigt bidrag av Byggforskningsrådet. De tekniska förutsättningarna för färdigställandet av rapporten har tillförts projektet av IMIR Institutet för miljörett. Ansvarig för projektet har varit undertecknad, föreståndare för IFF fram till sommaren 1993.

Uppsala den 1 juni 1994

Sten Hillert

Förkortningar

BFR	Byggforskningsrådet
BL	Byggnadslagen
BoU	Bostadsutskottet
BS	Byggnadsstadgan
ExpL	Expropriationslagen
IBOZ	Införande av Boende i Olämplig Zon
IFF	Institutet för Fastighetsrättslig Forskning
JB	Jordabalken
KN	Koncessionsnämnden för miljöskydd
ML	Miljöskyddslagen
MSkL	Miljöskadelagen
NRL	Naturresurslagen
PBL	Plan- och bygglagen
Prop	Proposition
R	Rapport
rskr	Riksdagsskrivelse
RÅ	Regeringsrättens årsbok
SFS	Svensk författningssamling
SNV	Naturvårdsverket

Innehåll

Författarnas inledning	10
------------------------	----

A HUVUDRAPPORT	13
----------------	----

1 Bakgrund och problemställningar	13
-----------------------------------	----

I Inledning	13
-------------	----

II De olika problemställningarna	23
----------------------------------	----

<i>Enskilda mot enskilda intressen</i>	23
--	----

<i>Allmänna mot enskilda intressen</i>	24
--	----

<i>Allmänna mot allmänna intressen</i>	26
--	----

<i>Allmänna statliga och kommunala intressen mot internationella intressen</i>	26
--	----

<i>Cirkeln slutet</i>	28
-----------------------	----

III Kommunens roller och ansvar i planproceduren	33
--	----

IV Miljöfarlig verksamhetEn summering av aktuella	36
---	----

V Planering och miljöskydd	39
----------------------------	----

VI Avslutning	41
---------------	----

2 Analys och diskussion	42
-------------------------	----

I Planering och miljöfarlig verksamhet	42
--	----

II En summering av aktuella rättsfrågor	43
---	----

<i>Tillämpliga lagar</i>	43
--------------------------	----

<i>Rättstillämpning mot politik</i>	44
-------------------------------------	----

<i>Rättigheter och skyldigheter</i>	44
-------------------------------------	----

<i>Centralt för undersökningen</i>	45
------------------------------------	----

<i>Emission och immission</i>	45
-------------------------------	----

<i>Prioritet</i>	46
------------------	----

<i>Verksamhetsutövarnas och de boendes sfärer</i>	47
---	----

III PBL och ML i samverkan och konflikt	47
---	----

IV Grundläggande antaganden	57
-----------------------------	----

V	Ansvarsfrågor	60
	<i>Att förebygga olägenheter</i>	60
	<i>Att tåla olägenheter</i>	61
	<i>Att ge rättigheter</i>	62
	<i>Att hushålla</i>	63
	<i>Att skydda</i>	64
	<i>Att betala</i>	65
VI	Gällande rätt om vad som ska ligga till grund för p	65
VII	Summerande diskussion	74
3	Förslag	76
I	Inom ramen för gällande rätt	76
	<i>Inledning</i>	76
	<i>En presumtion</i>	77
	<i>Utövaren av miljöfarlig verksamhet måste vara aktiv</i>	78
	<i>Utövare av miljöfarlig verksamhet och deras tillskyndare bör minimera onödiga konflikter</i>	78
II	Lämpliga lagändringar m.m	79
	<i>Inledning</i>	79
	<i>Buffertzoner som tillståndsvillkor enligt miljöskyddslagen.</i>	79
	<i>Återinförande av statlig fastställelseprövning av detaljplaner</i>	
	<i>En omarbetning av framför allt 2 kap PBL men också flera andra lagar</i>	80

RAPPORTBILAGOR 83

	Innehållsförteckning för bakgrundsdel	84
B1	Plan- och bygglagen	85
B2	Miljöskyddslagen	110
B3	Särskilda rättsfrågor	121
B4	Markanvändningskonflikt — intressekonflikt	141

	Källor och litteratur	158
--	-----------------------	-----

Författarnas inledning

Mark lämpad för industri respektive för bostäder är i många kommuner en knapp resurs om kostnaderna för att åstadkomma markanvändningen tas i beaktande. Infrastrukturen i de olika områdena har här stor betydelse. Därtill är mark sett ur naturressynpunkt något som man behöver hushålla med.

Från utlandet kommer uppgifter om dåliga miljöförhållanden till följd av att industri och bostäder ligger nära varandra. Problematiken är likartad vad gäller bl.a trafikanläggningar, soptippar och liknande där bostäder finns i närheten. Från utlandet rapporteras också om rena katastrofer till följd av industriolyckor och olyckor vid transporter.

Det projekt som redovisas i denna rapport rör konflikten i Sverige mellan industri och bostadsbebyggelse och projektet har utförts i två steg. Inte heller här undviks alltid sådana planeringsbeslut som utomlands har lett till många dödsfall.

Det första projektsteget utgjorde en ingående undersökning av olika möjligheter att ge utövare av tillståndsgiven miljöfarlig verksamhet skydd mot senare krav på försiktighetsmått till följd av förändringar i markanvändningen i omgivningen. Det inkluderade också möjligheterna att säkerställa för utövarna att få expandera på platsen. Undersökningen riktades in på såväl planskadefrågor som civilrättsliga frågor förutom sådana frågor som täcks av främst miljöskyddslagen.

Resultatet av detta första steg visade emellertid att den tydliga inriktningen på säkerställande av skydd för utövare av miljöfarlig verksamhet inte var särskilt fruktbar. Detta följer helt enkelt av gällande rätt grundad på plan- och bygglagen och miljöskyddslagen jämte såväl grannelagsrättsliga grundprinciper, principer för hushållning med mark och naturresurser, principen om förorenarens kostnadsansvar som äganderättsliga grunder.

Därför innebar steg 2 i vår undersökning att resultatet av steg 1 lades till grund för en omstrukturering av redovisningen av gällande rätt. Vidare utmynnar redovisningen i ett förslag till åtgärder och lagändringar. Förslagen innebär ingen avvikelse från

de principer, som vi i steg 1 fann relevanta men kan medföra högre grad av förutsebarhet i markanvändning, bättre markhushållning, bättre miljö kvalitet för boende och oförändrade förhållande vad gäller äganderätten. Däremot innebär förslagen en förändring i ansvarsfördelningen mellan lagstiftare, statliga myndigheter och kommunerna. Förslagen innebär vidare att kostnadsansvaret för utövare av miljöfarlig verksamhet också i praktiken fullgörs i högre grad än nu.

Stockholm och Uppsala i maj 1994

Åsa Norrman och Staffan Westerlund

~

1 Bakgrund och problemställningar

I detta kapitel skisseras frågeställningar och sammanfattas ett antal frågor som därefter behandlas närmare i följande kapitel. Kapitel 1 och 2 är avsedda att ge en tillräcklig bild av denna undersökning och dess resultat och mynnar ut i vissa förslag som ges i kapitel 3. Dessa tre kapitel utgör huvudrapporten. Den som vill gå in i bakgrundsdetaljer och sammanhang kan göra detta i rapportbilagan som utgör avdelning B.

Undersökningen är inriktad på plan- och miljörättsliga frågor vilket givetvis inkluderar grannelagsrätten. Undersökningen bygger på vad som är typiskt för snart sagt alla konflikter mellan miljöfarlig industri och (senare tillkommen) bostadsbebyggelse, nämligen att den senare bebyggelsen ska ha prövats enligt plan- och bygglagstiftning vilket ställer kommunerna och deras agerande i en särskild dager. Däremot täcker undersökningen inte frågor som hör samman med icke-typiska förhållanden såsom i den andel fall, där kommunen därtill varit upplåtare av mark etc.

I Inledning

1. Denna undersökning och rapport har utarbetats huvudsakligen vid IFF på initiativ av BFR och utgör en fristående fortsättning på vissa tidigare forskningsprojekt vid BFR. Forskaren och arkitekten Mats Reneland har i två rapporter redovisat fjorton fall av markanvändningsförändringar kring miljöfarlig verksamhet. Fallen handlar främst om planering av bostadsbebyggelse i närheten av befintlig industri och dessa planärenden har i samtliga fall avgjorts

före det att plan- och bygglagen (PBL) trädde i kraft.¹ Reneland har studerat planprocessen i respektive fall² och redovisat samt kommenterat de olika parternas agerande³.

Kärnfrågan i de planeringsproblem som Reneland sökte belysa kan sägas vara kommunens behandling av en viss sorts bebyggelse på en viss plats i kommunen och hur olika intressen därvid ställs mot varandra. Vad vi nu kommer att behandla är några av de intressekonflikter som kan ligga i dessa frågor, men också och särskilt hur rättsläget är sett utifrån olika intresseaspekter. Därtill tar vi upp vad som kan vara lämpligt att åstadkomma för att minimera onödiga konflikter och inte minst underlätta en förnuftig hushållning med mark, vatten och miljökvalitet.

För utförligare fallbeskrivningar hänvisas till Renelands båda inledningsvis nämnda rapporter. De exempel som där ges skulle lätt kunna utökas, t.ex. med sådant som storskalig ammoniaklagring i Landskrona, klogashantering i Gävle, bostadsbebyggelse nära högspänningsledningar, förhållandet mellan Arlanda flygplats och stora delar av södra och mellersta Uppland, bostadsbebyggelse nära stora trafikleder m.m. I själva verket kan ett mycket stort antal svenska kommuner visa exempel på planering, där bostäder lagts nära störande former av markanvändning och där detta har skett fullt medvetet från kommunernas sida.

I vissa hänseenden blir därmed skillnaderna små i förhållande till de planeringsmässiga omständigheterna vid sådana välkända olyckor som den med Union Carbide i Bhopal och en stor gasololycka i Mexico City m.fl.

¹ Huruvida en tillämpning enligt nu gällande plan- och bygglag (PBL) hade lett till andra bedömningar är en fråga som delvis berörs i den avslutande analysen.

² R 31:89, Fallstudie över den osäkerhet som företrädare för miljöprovad verksamhet känner.

³ R 98:90 Komplettering av R 31:89 med aktörers agerande och framförda argument samt slutsatser av konfliktens karaktär.

2. Denna undersökning utgår från situationer där en miljöfarlig verksamhets närområde har bebyggts med bostäder med stöd av detaljplan. Det mesta som sägs i undersökningen kan även tillämpas på situationer där bostadsbebyggelsen tillkommit inom ramen för områdesbestämmelser eller efter bygglovsprövning utan föregående planläggning. Mycket av vad som sägs i undersökningen kan också användas för situationer där marken nära en miljöfarlig verksamhet används, eller kommer att användas, för annat än bostadsbebyggelse men på ett sätt som kan störas av den miljöfarliga verksamheten.

Undersökningens kärna är inriktad på förhållandet mellan å ena sidan utövaren av den miljöfarliga verksamheten, å andra sidan kommunen som planmyndighet. Till följd av hur PBL har konstruerats, behandlas därmed här också kommunfullmäktiges beslut om antagande av plan som ett myndighetsbeslut där kommunen är den beslutande. Utanför undersökningen faller sådana mera slumpvis uppkomna frågor som har samband med att kommunen också kan ha agerat som ett civilrättslig subjekt, även om vi här och var omnämner och kommenterar vissa frågor som hör dit. Dock hänför vi sådant kommunalt handlande, som att ingå ett exploateringsavtal, till myndighetsfunktionen kopplad till planläggning, bygglovsprövning och liknande.

Etablerad miljöfarlig verksamhet är en av utgångspunkterna i denna rapport. För att ytterligare på ett ändamålsenligt sätt avgränsa problemställningarna, utgår vi huvudsakligen från *miljöfarlig verksamhet, som bedrivs i enlighet med giltigt tillstånd enligt miljöskyddslagen på ett sätt som uppfyller samtliga aktuella tillståndsvillkor*. Tillståndsmyndighet är koncessionsnämnden (KN) eller länsstyrelsen, i vissa fall regeringen. Det saknar för undersökningen betydelse huruvida verksamheten har tillståndsprövats av länsstyrelsen, KN eller regeringen.

Denna avgränsning hindrar inte att vi måste behandla bl.a den rättsliga ställningen för ägare till mark, liggande i en miljöfarlig verksamhets påverkansområde, varvid grannlagsrättsliga frågor blir mycket framträdande. Vidare måste vi behandla andra myndigheters funktion och ansvar i sammanhang som rör

undersökningens huvudämne, förhållandet mellan utövare av miljöfarlig verksamhet och kommunen som planmyndighet.

3. Fysisk planering är inte sällan den term som används när man talar om beslut rörande markanvändning som inverkar på hur miljö i såväl tätbefolkade som andra områden utformas.

Ansvarsfördelningen, befogenheterna och begränsningarna vad gäller kontrollen över markanvändning har beskrivits i utredningar och olika studier på många olika sätt under de senaste årtiondenas lopp. En del beskrivningar har kanske inte haft så mycket med verkligheten att göra, andra återspeglar mer politiska eller sektoriella önskemål än något annat, ytterligare andra går tillbaka på vad som är gällande rätt. Vi utgår i vår undersökning endast från det sistnämnda perspektivet, men berör trots detta även några andra.

Kommunen har en förstahandsroll i den fysiska planeringen genom att PBL ger kommunen särskilda befogenheter. Dessa är fler och mer omfattande efter PBL:s tillkomst jämfört med före. Kommunen har i huvudsak kontrollen över vem som är planförfattare (alltså den som upprättar ett *planförslag*). Kommunen är vidare i princip den som *beslutar* om huruvida en plan ska antas eller inte. *Antagandet* av en plan är en nödvändig förutsättning för att den ska kunna få rättsverkningar.

Planbegreppet som sådant är lite diffust i PBL men det behöver vi inte gå in på här. Två plantyper med rättsverkningar är av särskild betydelse: detaljplanen och områdesbestämmelser. Fastighetsplaner går vi inte in på här. Översiktsplanerna är inga planer i någon egentlig mening, eftersom de helt saknar rättsverkningar.⁴

Före PBL krävdes det i princip konsensus mellan staten (i första hand genom länsstyrelsen) och kommunen för att en plan skulle kunna få rättsverkningar. Kommunen *antog* ett planförslag men för rättsverkan krävdes *fastställelse*. Fastställelseprövningen

⁴ Se vidare Westerlund: PBL NRL MKB Grunderna i plan- & marklagstiftningen (Västervik 1992).

togs emellertid bort genom PBL, men vissa befogenheter respektive skyldigheter har staten, främst genom länsstyrelsen, i den meningen att överprövning ska ske under förutsättningar som anges i 12 kap PBL (för tillgodoseende av hälsa och säkerhet, mellankommunala aspekter samt riksintressen). Vidare kan kommunens beslut om att anta en plan bli föremål för besvär. Allt detta utvecklas i B1.

4. En för denna undersökning synnerligen viktig fråga rör vad kommunen ska lägga till grund för sina prövningar inför ett eventuellt antagande av en detaljplan eller områdesbestämmelser. Vi återkommer till detta längre fram men vill här sammanfatta detta.

Vi börjar med ett begrepp som länge använts i sammanhanget, nämligen *kommunalt planmonopol*. Begreppet användes under byggnadslagens tid, alltså också när det krävdes fastställelseprövning av stads- och byggnadsplaner. Begreppet är en smula obestämt och inte sällan något övertolkat.

Rättsläget före PBL var att staten inte annat än i extrema undantagsfall (som nästan aldrig förekom i praktiken) kunde arbeta fram en plan. Planutformningen var kommunens sak (oavsett om sedan kommunen anlitade konsult eller tog emot ett planförslag från en exploatör). Detta yttrade sig särskilt i regeln att staten vid fastställelseprövning eller besvärprövning inte kunde ändra i planen, bara godta den eller förkasta den.⁵ Att fastställelseprövningen av en föreslagen plan skulle ske enligt de regler som fanns i byggnadslagen och andra tillämpliga bestämmelser var helt klart.

Rättsläget efter att PBL trätt i kraft är egentligen inte särskilt mycket annorlunda, bortsett från sättet på vilket en plan får rättsverkan. Det är fortfarande *rättstillämpning* när beslut fattas

⁵ Vissa modifikationer utan intresse idag rörde frågan i vilken omfattning staten — vanligen genom länsstyrelsen — kunde undanta en del av en plan (eller planbestämmelser) från fastställelse och fastställa resten, som alternativ till att förkasta hela planen.

om att en plan (genom antagande) ska få rättsverkan. Detta kom för övrigt fram mycket tydligt i förarbetena till PBL, och vi ska här inte gå in närmare på detta.⁶ Det sagda följer vidare av regeringsformen, vars inledande paragraf ofta förefaller ha fallit i glömska när olika uttolkningar och beskrivningar görs av kommunens roll i samband med fysisk planering. Den offentliga makten utövas *under* lagarna. Detta gäller all offentlig makt, vilket tydligt framgår av paragrafen i fråga. Vi återkommer till detta i kap 2 avsnitt 3.

Ytterligare ett lagrum, nämligen regeringsformen 1:9, kräver en rättvis och rättsenlig behandling från alla, som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen. Också detta återkommer vi till.

5. Detta innebär att varje kommunalt planbeslut måste stämma med gällande svensk lag. Det innebär motsatsvis att kommunala planbeslut *inte* är fria politiska beslut.

Detta är en utgångspunkt som tveklöst stämmer med gällande rätt, men som trots detta avviker från hur många enskilda kommunpolitiker och andra uppfattar rättsläget. Utgångspunkten i fråga är dock den enda hållbara för den analys vi här kommer att göra. Utgångspunkten saknar heller inte helt betydelse inför bedömningar av eventuella skadeståndsanspråk från dem, som lider skada till följd av kommunala planbeslut och liknande.⁷

6. Med utgångspunkt från att planbesluten måste stämma med gällande rätt och således inte är fria beslut, ska nu kommunens roller beskrivas i korthet (detta utvecklas i B1).

Kommunen har ett förstahandsansvar för många sektorer inom samhällsplaneringen. Detta strider inte nödvändigtvis mot den

⁶ Se bl.a Westerlund: Rättsfallskommentar, i Miljörättslig tidskrift 1994:1 samt Westerlund: PBL NRL MKB Grunderna i plan- & marklagstiftningen (Västervik 1992).

⁷ Rent civilrättsliga sådana frågor, som har anknytning till mer än att en kommun endast är planmyndighet, tar vi i stort sett inte upp till närmare behandling i denna rapport utöver vad som kommer fram i B3. Också vissa skadeståndsfrågor med anknytning till myndighetsutövning berör vi där.

rättsliga utgångspunkt vi nyss nämnt, men det betyder givetvis att förstahandsansvaret måste utövas *innanför* vad gällande rätt medger, *inte utanför* och heller *inte godtyckligt eller partiskt*. Det betyder bl.a att om det finns flera möjliga markanvändningar för ett område, och samtliga stämmer med gällande rätt, så är det kommunen som får besluta vilket alternativ som ska bli gällande, förutsatt att kommunen gör detta inom ramen för vad RF 1:9 medger.

Vi har inte gjort någon som helst undersökning om hur kommunerna i verkligheten hanterar dessa beslut i förhållande till de regler som gäller för besluten, men vi överdriver sannolikt inte om vi förmodar att många kommuner i praktiken handlar som om de hade något större frihet, än den vi nyss har angett.

PBL är eller ska åtminstone vara kommunernas primära rättesnöre och dess planinstitut är kommunernas främsta planeringsinstrument.⁸ Reglerna i PBL bestämmer hur monopolet ska skötas och vilka regler som måste iakttas. Kommunernas tillämpning av lagen får naturligtvis synnerligen stor betydelse för hur den fysiska miljön utformas.

7. Den följande framställningen behandlar, som redan nämnts i 2 ovan, olika rättsliga frågor kopplade till den kommunala planeringens inverkan på etablerad (igångsatt) miljöfarlig verksamhet. Planbeslut, som medför förändring av hur mark intill miljöfarlig verksamhet används, kan föranleda att behov av, eller i vart fall önskemål om, skärpning av skyddsåtgärderna vid den miljöfarliga verksamheten uppkommer. Vad som sker är ju helt enkelt att förutsättningarna i omgivningen rent faktiskt har förändrats i och med att verksamhetens närområde bebyggs eller på andra sätt får ändrad användning.

⁸ Det skulle föra alltför långt att här gå in på de många mera subtila, inte sällan indirekta, vägarna för kommuner att inverka på markanvändningen, alltifrån att genom översiktsplaner *kopplade till* vattenlagens 3:1 inverka på prövningar enligt vattenlagen till olika former av influenser, för att använda en eufemism, på olika statliga myndigheters beslutsfattande.

I framställningen utgår vi från situationer där kommuner genom planändring tillåter att bostäder byggs i sådan närhet av miljöfarlig verksamhet, att de kan påverkas av störningar därifrån. Genom att använda just bostäder som exempel ställs problemen på sin spets. Hälsoskyddskraven vad gäller användning av byggnader är i allmänhet strängast när det gäller bostadsbebyggelse och därtill hörande byggnader (daghem etc) samt sjukhus m.m och i vart fall strängare än för byggnader med uteslutande arbetsplatser.⁹ Ett av Renelands fall, Färg AB International i Göteborg, illustrerar detta genom att ett koloniområde tilläts i närheten av färgfabriken, bl.a med motiveringen att det inte rörde sig om bostäder.¹⁰

De som flyttar in i bostäder nära en miljöfarlig verksamhet torde snabbt uppmärksamma eventuella störningar. Det kan leda till att de protesterar på ett ibland intensivt sätt. När en kommun känner till en befintlig miljöfarlig verksamhets omgivningspåverkan, har kommunen därmed tillräckliga insikter för att kunna förstå att en konflikt kan uppkomma till följd av markanvändningsförändringen.

Vi kommer bl.a att beakta att efterkommande planbeslut har konsekvenser för inte endast närliggande miljöfarlig verksamhet, utan för hushållningen med mark och vatten över huvud taget. Vi kommer samtidigt att diskutera en del av de s.k aktörernas möjligheter att i planprocessen påverka hur konsekvenserna blir vid markanvändningsbeslut och särskilt beslut om *ändrad markanvändning*.

Vi utgår vidare från att utövaren vid tiden för tillståndsprövningen inte räknade med att markanvändningen i närområdet skulle ändras till bostäder. Därmed är också förutsatt att inte heller tillståndsmyndigheten vid den tidpunkten hade uppenbar anledning att förutse behov av skydd för *kommande* bostäder i närområdet. Men även om den hade förutsett sådant, saknas ändå

⁹ Inomhusmiljön på arbetsplatser är en annan sak, fallande under främst arbetsmiljölagen förutom hälsoskyddslagen.

¹⁰ Regeringsbeslut, bostadsdepartementet 1983. Dnr 66 Pl 11/83.

stöd i ML för att som villkor föreskriva restriktioner för omgivningens markanvändning.¹¹

Med andra ord förutsätter vi att *eventuella prioritetseffekter* till följd av gällande rätt är helt till fördel för den som utövar den tillståndsgivna miljöfarliga verksamheten. Utövaren har all den *prioritet* som svensk lag ger honom.

Prioritetsfrågor är närmast klassiska i grannelagsrätten och frågor om prioritetens betydelse följer därmed in i den miljö rätt som har kopplingar till användning av fast egendom.¹² Vi behandlar prioritetsfrågor relativt ingående i B3.

8. Typexempel på ändrad markanvändning i en miljöfarlig verksamhets omgivning är främst fall, där bostadsbebyggelse tillåts inom den miljöfarliga verksamhetens befarade influensområde. Det mest typiska är när bebyggelse tillåts så nära att bebyggelsen (och de boende) störs eller riskerar att störas av verksamheten.

Vi kallar denna typsituation Införande av Boende i Olämplig Zon (IBOZ) och beskriver den närmare i B3 avsnitt 14-17. Typiska IBOZ-situationer innebär en markanvändning för bostadsbebyggelse som förefaller strida mot kärnan i PBL:s kravregler. Områden nära förorenande och/eller potentiellt omgivningsfarliga verksamheter är helt enkelt inte lämpliga för bostadsbebyggelse enligt samtliga rimliga tolkningar av kravreglerna i PBL vilket vi kommer att utveckla i denna undersökning. IBOZ-situationer är sådana där länsstyrelsen har att gripa in enligt 12 kap PBL. I IBOZ-situationer har utövaren av den miljöfarliga verksamheten (numera) besvär rätt. Vid besvärspövningar borde i typiska IBOZ-fall det kommunala planbeslutet regelmässigt upphävas.

IBOZ kännetecknas vidare bl.a av att tillkomsten av bostäder i industrins närområde medför att sådana förändrade omständigheter har uppkommit, att det är *möjligt* att ompröva tillståndsvill-

¹¹ Därför ingår i våra förslag i kap 3 också att sådana möjligheter införs.

¹² Om prioriteten i allmänhet enligt miljöskyddslagen, se Westerlund: Miljöfarlig verksamhet (Lund 1975) kap 18.

koren redan före tioårsperioden. Vidare medför situationen typiskt sett svårigheter för industrins framtida expansion.

Såväl kommunal planering som beslut om miljöfarlig verksamhet kräver omfattande och noggranna överväganden, i många hänseenden formaliserade i procedurer (planproceduren och tillståndsproceduren inkluderande miljökonsekvensbeskrivningar, MKB). Förhållandet mellan PBL och ML är å andra sidan inte helt oproblematiskt, försiktigt uttryckt. *Kravreglerna* i de två lagarna är inte samordnade, vilket innebär såväl överlappningar som helt enkelt *olika* regler avseende *likartade* saker. Detta utvecklar vi i kap 2.

9. Delfrågor av intresse vid markanvändningsförändring inriktade på bebyggelse är bl.a följande:

- Hur är typiskt sett förhållandet mellan kommunal planering och etablerad miljöfarlig verksamhet? Finns det någon inneboende konflikt? Vilken typ av konflikt är det i så fall fråga om? Hur ska en eventuell konflikt kunna lösas enligt lagen och vad är fritt för "utomrättsliga" lösningar? Detta behandlar vi kap 5.
- Kan den utövare av miljöfarlig verksamhet, som berörs av planbeslutet, erhålla någon form av kompensation (bortsett från skadestånd) för extra kostnader eller besvär som uppkommit till följd av planbeslutet? Detta behandlar vi i B3 och B4.
- Vilka möjligheter finns utanför planproceduren för att lösa markanvändningskonflikter på ett sätt, som inte strider mot lag och som inte är olämpligt med hänsyn till olika hushållningsmål, hälsa och miljö? Är servitut en väg? Andra avtal? Expropriation? "Buffertzoner"?¹³ Ska rentav utövaren av den miljöfarliga verksamheten ges ersättning för miljöskyddskostnader och går detta i så fall ihop med Polluters Pay Principle? Detta behandlar vi främst i B4.

¹³ Termen buffertzon används här som en samlingsbeteckning på tekniska lösningar att hålla oförenliga typer av markanvändning skilda åt.

10. Det förekommer att dessa frågor antas ha något samband med äganderätt till mark. Det torde dock framgå av framför allt analysen i kap 2 och B3 att äganderättsperspektiv endast har en underordnad betydelse, om ens det, när det gäller konflikten mellan å ena sidan utövande av miljöfarlig verksamhet, å andra sidan användning av mark på sätt som kan begränsa sådant utövande. Dess eventuella betydelse torde inte vara mera omfattande än vad gäller äganderätten som *element i grannlagsrätten*, eller vad gäller äganderättens befogenheter att använda egendom på sätt som kan vara skadligt för andra.

II De olika problemställningarna

11. Vid första påseendet kan det förefalla som att den egentliga konflikten står mellan å ena sidan en företagare som hindras fortsätta sin verksamhet på tidigare villkor, och å andra sidan ett antal inflyttade personer i grannskapet som kräver att den befintliga verksamheten inte stör dem, och/eller en kommun som åstadkommer skada för utövaren av den miljöfarliga verksamheten genom att tillåta bostäder i närheten.

Konfliktbilden är naturligtvis betydligt mer komplex än så. För det första finns här konflikter mellan enskilda, antingen de ser sig som "grannar" eller inte. För det andra finns konflikter mellan å ena sidan det s.k allmänna och å andra sidan enskilda. För det tredje ligger här också vissa konflikter allmänna intressen emellan. Slutligen aktualiseras faktiskt också vissa konflikter mellan å ena sidan såväl allmänna som enskilda intressen, å andra sidan intressen knutna till internationella förhållanden och överenskomelser — och där kommer på sätt och vis åter enskilda intressen in.

C

Enskilda mot enskilda intressen

12. Den första konflikttypen som ska behandlas är den mellan å ena sidan intresset att utöva en verksamhet, å andra sidan intresset att bo eller vistas i ett område. Denna konflikttyp utgör en

betydande del av den problematik som ursprungligen låg bakom vårt projekt.

Konflikten karaktäriseras av att verksamheter kan medföra omgivningsstörningar och att boende kräver en god miljö. Särskilt framträdande element i konflikten är frågor om prioritet (B3).

Konflikttypen är mycket vanlig. Vi har gett ett fåtal exempel. Dessa kan mångfaldigas. Snart sagt varje kommun där expansion förekommer kan uppvisa exempel.

13. Det nämnda kan generaliseras till konflikter mellan fastighetsanvändning och fastighetsanvändning, där de två användningarna inte utan vidare passar ihop. Kännetecknande för konflikter mellan miljöfarlig verksamhet och boende är att den ena fastighetsanvändningen medför emissioner, medan den andra fastighetsanvändningen underkastas immissioner. Vi kan också beskriva detta som att en miljöfarlig verksamhet är en mera aggressiv form av fastighetsanvändning än att bo på en fastighet.

Båda de nu nämnda typerna, som egentligen är samma sak, har sin ursprungliga hemvist i grannelagsrätten vilket i sig bl.a illustrerar hur vanliga dessa slag av konflikter är. Störningar och hinder fastigheter emellan är helt enkelt en del i själva markanvändningen och kan aldrig komma att generellt undvikas. Vad som behövs är en god reglering för sådana konflikter. Grannelagsrätten utgör i Sverige grunden för denna reglering. Alltmer av allmänintresselagstiftning har tillkommit. Vi återkommer till detta i kap 2.

Allmänna mot enskilda intressen

14. Två fastighetsägare kan sins emellan ha vissa konflikter, vars lösningar är ointressanta ur allmän synpunkt. Å andra sidan kan två fastighetsägare använda mark på ett sätt som gagnar dem båda, samtidigt som användningen kan vara olämplig från allmän synpunkt. Mellan dessa två typfall finns många mellanformer.

Vad gäller situationer där allmänna intressen står mot enskilda när det gäller markanvändning, kan följande nämnas.

Beteckningen "hushållning med mark och vatten" hör samman med det första skedet av fysisk riksplanering, manifesterat 1971 i ett betänkande.¹⁴ Sådana hushållningsaspekter återspeglas också i lämplighetsreglerna i PBL och NRL.

Det är inte fel att beskriva som ett allmänt intresse att åstadkomma sådan hushållning med mark och vatten, samtidigt som det kan vara i en enskild markägares intresse att få använda sin mark på ett annat, för honom mest lönsamt sätt.

15. Hushållningskravet i lagstiftningen är antagligen relaterat till olika alternativs kostnader ur samhällsekoniskt synvinkel. Därför förenklar vi diskussionen genom att i denna rapport betrakta hushållning som samhällsekoniskt god markanvändning inom ramen för en uthållig utveckling. Detta förutsätter naturligtvis att man inte tror att samhällsekonomi är samma sak som stats- eller kommunfinansier.

16. Därmed framträder möjligheten av en motsättning mellan å ena sidan samhällsekonomi, å andra sidan företagsekonomi eller fastighetsekonomi. För en enskild företagare kan det vara lönsamt att använda sin mark för en miljöfarlig industri, medan det från samhällsekonisk synpunkt kan vara lönsammare om industrin läggs på annan plats eller kanske inte ens kommer till stånd.

Samma motsatsmöjlighet ser vi när det gäller exploatering av viss mark för bostadsbebyggelse. Det kan vara en mycket god affär för den som äger mark intill en industri (kanske är det kommunen själv som äger marken) att exploatera den för bostäder, men värdet av bostäderna på den platsen blir lägre än på annan plats om lokaliseringen på den första är hälsofarlig eller otrivsamt.

17. Detta för oss över till den typiska konflikten mellan å ena sidan enskilda, antingen de är företagare eller personer som bor i en kommun, å andra sidan kommunen som sådan.

¹⁴ SOU 1971:75.

Det kan inträffa att det ligger i kommunens intresse att exploatera eller låta exploatera viss mark för bostäder vid en industri, medan detta strider mot industriägarens intresse. Det kan på samma sätt ligga i en kommuns *och* en industriägares intresse att släppa fram en industri nära ett befintligt bostadsområde, men strida mot de boendes intressen; antingen dessa äger marken där de bor eller bara är hyresgäster e.d.

Allmänna mot allmänna intressen

18. Allt tydligare framträder nu konflikten mellan å ena sidan kommuners intressen, å andra sidan statliga intressen.

Kommuners intressen kan bl.a inkludera lokala tillväxtintressen, intresset att vara företagare till lags, intressen att exploatera egen mark etc.

De statliga intressena kan vara mycket olika. Ett sådant intresse är att åstadkomma en god miljö för medborgarna. Ett annat är att åstadkomma en förnuftig hushållning med mark och vatten. Ett tredje är att se till att internationella åtaganden i EES-avtal och konventioner m.m uppfylls inom Sverige. Vid en eventuell EG/EU-anslutning tillkommer fler.

Vi har funnit att ett starkare tillvaratagande av statliga intressen i plan- och byggfrågor kraftigt skulle medföra en kraftig minskning av omfattningen av de slags problem, som vi här studerar, och vi återkommer till detta i kap 3.

Allmänna statliga och kommunala intressen mot internationella intressen

19. Sverige har undertecknat ett stort antal överenskommelser med direkt eller indirekt betydelse för de problem vi här diskuterar. De senaste två viktigare överenskommelserna är Europarådets konvention om miljöskador samt EES-avtalet, varav det senare har trätt i kraft.

Europarådskonventionen regler huvudsakligen sådant som i Sverige faller under miljöskadelagen och befäster den i Sverige redan tidigare accepterade principen att miljöskador är något som

den störande ska stå för, inte den störda. Här spelar alltså skiljelinjen mellan emission och immission en mycket tydlig roll.

20. EES-avtalet inkluderar ett betydande antal EG-lagar, främst direktiv, som har betydelse för de problem vi behandlar.¹⁵ Till att börja med bygger EG:s miljö rätt på principen om förorenarens kostnadsansvar och det är därför, sett i ljuset av grunderna i Romtraktaten och EES-avtalet, generellt inte tillåtet att subventionera industrier, inte heller för att bekosta deras miljöskyddsåtgärder. Vidare hör till EES-avtalet bl.a det s.k Sevesodirektivet samt MKB-direktivet från 1985 där bl.a vissa former av industri, men också mera omfattande nybebyggelse m.m, ska föregås av miljökonsekvensbeskrivning.

Till EES-avtalet hör vidare direktiven om luftkvalitet, om utsläpp av olika skadliga ämnen till luft från fasta anläggningar, om utsläpp av olika skadliga ämnen till vatten från sådana anläggningar, om skydd för grundvatten och om vattenkvalitetsnormer för ytråvattentäkter. Åtminstone luftkvalitetsdirektiven och grundvattendirektivet syftar till att ge också enskilda *rättigheter*.¹⁶ Därmed får åtminstone dessa direktiv omedelbar betydelse vad gäller boendes miljöförhållanden och detta på ett sätt, som kan få betydelse i de konflikttyper vi här behandlar.

21. Utöver ovanstående finns ett stort antal internationella överenskommelser på miljöområdet. De ovan nämnda torde dock utgöra huvuddelen av sådana överenskommelser som har en inte obetydlig betydelse för de konflikttyper vi här behandlar. Flera av dessa har direkt eller indirekt koppling till enskildas rättigheter på ett sätt som gör att vi kan använda rubriken *mänskliga rättigheter*, något som vi nu ska behandla närmare.

Redan vid FN:s första miljökonferens i Stockholm 1972 gjordes ansatser till att se rätten till en rimligt god miljö som en mänsklig

¹⁵ Detta behandlas relativt ingående i Westerlund: EG:s miljöregler ur svenskt perspektiv (Smedjegården 1993).

¹⁶ Se härom Westerlund i Miljörättslig tidskrift 1993:2.

rättighet. Synsättet har därefter vuxit sig starkare och fick ett tydligt uttryck i den andra miljökonferensen, den i Rio de Janeiro 1992 (UNCED). Några länder har redan i sina konstitutioner fört in en sådan mänsklig rättighet. EG-domstolen har som nyss berördes behandlat vissa EG-miljödirektiv utifrån synsättet att de också ska ge den enskilda rättigheter vad gäller vissa miljökvaliteter m.m. av betydelse för hälsan.¹⁷ Följaktligen är Sverige delvis redan bundet av åtaganden som rör enskildas rätt till miljön.

22. Sverige är också bundet av åtaganden knutna till Europarådets konvention om mänskliga rättigheter; dess regler ska för övrigt bli svensk lag 1 januari 1995. Till en del rör dessa äganderättskydd, i synnerhet indirekt skydd i form av regler om möjligheter till domstolsprövning.¹⁸ De konflikter vi här sysslar med berörs åtminstone delvis av konventionens regler, varvid dock är att märka att det inte bara är den aggressiva, emitterande fastighetsanvändningen som har en äganderätt, utan även den störda fastighetsägaren som till följd av immissionen inte kan använda sin fastighet på samma sätt som om immissionen inte förelåg.

Cirkeln slutet

23. Vi började vår genomgång med rättsförhållandet mellan grannar, alltså typiskt sett enskilda intressen, tog sedan in allmänna intressen i bilden och kom den vägen till de internationella åtaganden som även avser skydd eller andra tillgödoseenden för enskilda intressen.

När det gäller olika frågor knutna till att bostäder finns nära en störande industri, visar det sig att allt i denna cirkel kan aktualiseras.

¹⁷ Ovan föregående not.

¹⁸ Här som så ofta annars finns också anledning nämna regeringsformen 2:18 innebärande att expropriation och annat sådant förfogande bara får ske med stöd av sådan lag, som innehåller regler om ersättning för förlusten.

Frågan är då huruvida allt är lika viktigt. Vi hoppas att svaret framträder senare i denna rapport. Här ska vi bara konstatera att grannelagsrättens principer, inriktningen på hushållning med resurser samt åstadkommande av en god miljö är tre saker som kan antas vara "dimensionerande" för hur konflikterna ska behandlas. Grannelagsrätten innehåller regler som skyddar förutsättningarna att använda fast egendom i förhållande till andra användare av fast egendom. Hushållningsinriktningen ska typiskt sett sälla bort sådana ändringar av markanvändning, som är samhällsekoniskt olämpliga och samtidigt skadliga för andra än fastighetsägaren själv. Kraven om en i någon mening god miljö utgår i Sverige från hälsoskyddsaspekter och egendomsskydd (liksom i många andra länder) men får en allt starkare koppling till mänskliga rättigheter som sådana, samtidigt som en i någon mening god miljö är en förutsättning för uthållig utveckling.

24. Den rättsliga problematiken rörande konsekvenserna av kommunens handlande (d.v.s planbeslut) kan tyckas bli mest uttalad när det gäller redan detaljplanlagda områden, inom vilka senare bebyggelse tillåts efter en planändring eller, i extrema fall, som något slags dispens från planen. Exempel är när detaljplanen för den mark, som gränsar till den miljöfarliga verksamheten, ändras så att marken därmed får bebyggas med bostäder; anorlunda uttryckt: så att ytterligare byggrätter tillskapas.

Emellertid finns många analoga slutsatser att dra när det gäller bygglovsgivning m.m vilket vi nämnt i 2 ovan.

25. Det finns många anledningar till att bostadsbebyggelse släpps fram nära miljöfarlig verksamhet, d.v.s till att det vi ovan (avsnitt 8) kallat en IBOZ-situation tillskapas.

En typsituation är att det i ett expanderande samhälle anses återstå byggbar mark endast i närheten av aktiv miljöfarlig verksamhet (trängselsituationen). Extrem blir situationen om det gäller mark som tidigare varit planerad för industriell verksamhet, och som kommunen nu vill disponera för bostadsbebyggelse. Som mest extrem blir då konfliktsituationen om kommunen själv äger

och antingen avser att exploatera marken eller avser att överlåta den till en privat exploatör.

Initiativet till en markanvändningsförändring kan även tas av en privat markägare som vill exploatera marken på ett för honom lönsamt sätt.

Det är dock praktiskt sett i huvudsak "kommunen" som avgör om en planprocedur ska inledas. Se vidare B1 och kap 2.

26. En fråga vi redan på detta stadium måste ta ställning till är huruvida bostäder i sig innebär något *generellt* hinder mot miljöfarlig verksamhet.

Svaret är nej. Begreppet miljöfarlig verksamhet är synnerligen vidsträckt (se 1 § ML) och i själva verket kan till och med ett bostadshus falla under begreppet. Vad som har betydelse, i förhållandet mellan verksamhet och närboende, är i stället vilka slags störningar som kan förekomma, samt vilket eller vilka områden de kan påverka. En liten industri som släpper ut CFC¹⁹ innebär utan tvekan miljöfarlig verksamhet, men det utsläppets enda betydelsefulla effekt är att atmosfärens ozonlager angrips, och den effekten träffar Jorden i sin helhet utan särskild koncentration till de närboendes boendeområde.

Om det däremot gällde utsläpp av sådana lösningsmedel, som kan vara cancerframkallande, drabbas typiskt sett de närboende hårdare än någon annan. Likaså, om det gäller buller från transporter till och från verksamheten, från fläktar och maskiner etc, så drabbas också de närboende hårdare än andra.

27. Men i princip all hushållning med mark och andra naturresurser, i synnerhet i Sverige där det än så länge knappt finns några bindande gränsvärden för hur dålig miljö kvalitet får vara, handlar om hur *alternativen* ser ut, samt *hur alternativen ska beaktas enligt gällande lag*. Och därmed är vi mitt inne i framför allt PBL, ML

¹⁹ Klorfluorkarboner, populärt kallade freoner; användningen av sådana minskar snabbt och det exempel vi här ger var mer relevant för några år sedan.

och naturresurslagen. På olika sätt innebar många av dessa lagars materiella regler att man ska välja mellan alternativ och att det i en eller annan mening bättre, eller bästa, alternativet i princip är det enda som är tillåtligt. Inte minst 4 § ML är ett exempel härpå.

28. Utöver detta måste naturligtvis beaktas att de närboende kan komma att kräva åtgärder för att minska störningar från verksamheten, oavsett vad gällande lag säger om sådana försiktighetsmått. Och i vart fall kan det inträffa att inflyttningen av närboende medför att de tidigare bedömningarna av vad som krävs i form av skyddsåtgärder vid den miljöfarliga verksamheten kommer att omprövas. Risker för att det sistnämnda skulle kunna inträffa, kan utövaren av verksamheten uppfatta som ett osäkerhetsmoment.

Därtill kommer skadestandsreglerna i miljöskadelagen. Det kan utifrån dessa redan nu sägas att det inte är någon som helst tvekan om att utövaren just till följd av markanvändningsändringen kan komma i en helt annat ekonomisk risksituation till följd av skadestandsrisken, eftersom miljöskadelagen bygger på strikt, obegränsad skadeståndsskyldighet. Vi behandlar detta i största korthet i B3.

Inkräktar dessa effekter möjligen på de rättigheter och den trygghet som ett tillstånd enligt ML avses innebära för industrin? Finns det inte i själva verket ett prioritetsbegrepp i grannelagsrätten och miljörätten, som återger ett slags rättsligt säker ställning för den som var "först på platsen"? Detta berör återigen den s.k. prioritetens betydelse som behandlas i B3. I korthet är svaret att den enda prioritetseffekt som är helt säkerställd²⁰ är kopplad till ett i tiden obegränsat tillstånd (en koncession) enligt miljöskyddslagen och den effekten är avgränsad endast till vad koncessionen anger och den hindrar inte skärpning av tillståndsvillkoren med tillämpning av miljöskyddslagens tillåtlighetsregler.

29. När en planändring och ändring av markanvändningen i den miljöfarliga verksamhetens närhet blir aktuell, får man anta att

²⁰ Bortsett från möjligheten att genom expropriation bryta igenom.

utövaren av verksamheten reagerar i sin egenskap av sakägare i planärendet och invänder att planändringen t.ex

- förhindrar verksamhetens expansion
- medför att verksamheten kan komma att omprövas varvid följden kan bli hårdare villkor till högre kostnad
- gör det ekonomiskt omöjligt att fortsättningsvis driva verksamheten på den ursprungliga platsen.

Detta slags konflikt kan uppkomma även i samband med områdesbestämmelser. Av framställningstekniska skäl uppehåller vi oss dock, som nämnts, främst vid effekter av detaljplaner.

30. Detaljplaner innebär enligt PBL att markägaren tillförsäkras något. Detta något är dock inte en rätt att *använda* marken i enlighet med planen under planens s.k genomförandetid, men däremot att det *från byggnadsrättslig synpunkt* inte fortsättningsvis (under genomförandetiden) kan läggas några hinder i vägen för att bygga enligt planen — detta är en *byggrätt*, men en byggrätt som *inte utsläcker krav på att förutsättningar enligt annan lag än PBL ska vara uppfyllda*.

Sådana andra förutsättningar inkluderar bl.a miljöskyddslagen, vattenlagen, hälsoskyddslagen och många andra. Vidare finns naturligtvis en rent civilrättslig aspekt — endast den som har äganderätt eller motsvarande förfoganderätt (eller har ett avtal med den som har sådana rätt) till marken får bygga där, samt ska då göra detta i enlighet med planen.

31. Av detta följer att det uppkommer en rätt till ersättning för förlorad byggrätt *om kommunen ändrar planen under själva genomförandetiden*, en ersättningsrätt som följer av PBL (B1). Däremot ger varken miljöskyddslagen eller vattenlagen någon ersättningsrätt för den, som vägras utöva en miljöfarlig verksamhet eller utföra ett vattenföretag. Huruvida ersättningsfrågan är på samma sätt enkel när det gäller verksamhet som bedrivs enligt redan givet tillstånd enligt någon av dessa lagar, och frågor som anknyter till detta, tar vi delvis upp i B3.

III Kommunens roller och ansvar i planproceduren

32. Med planprocedur menar vi här det skeende som inleds med ett uppdrag till en planförfattare och avslutas med att planen har fått rättsverkan, eller att det har beslutats att proceduren inte ska fortsätta. Proceduren är relativt noggrant reglerad i PBL. Här sammanfattar vi; för närmare detaljer se kap B1.

Kommunen är enligt PBL 1:2 den som beslutar om antagande av detaljplan och områdesbestämmelser. Som angetts ovan ska beslutet grundas på lag. I planproceduren och vid planbeslutet agerar alltså kommunen som myndighet, och ska som nämnts ovan bl.a beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet.²¹ Planprocedurens offentlighet och tillgänglighet²² ska bl.a ge allmänheten insyn och ska medföra att olika intressen, aspekter och konsekvenser uppmärksammas, *beaktas*.

Allmänheten har därmed möjligheter att själv bevaka sina intressen men om av någon anledning så inte sker, ska allmänhetens intressen ändå beaktas i planläggningen.

Planen antas som huvudregel av kommunfullmäktige.²³

33. Förutom att vara planmyndighet i planproceduren kan kommunen, som markägare och exploatör, även vara part eller sakägare och företräda kommunens egna ekonomiska intressen.

Detta kan innebära en mycket komplicerad situation för en kommun, en situation vars ingredienser i andra sammanhang regelmässigt skulle bedömas som kriterier på en klar jävssituation. Innebörden av kommunens roll är ju, förenklat beskrivet, i dessa fall å ena sidan att kommunen som första instans ska avgöra vad PBL och NRL innebär avseende vilken markanvändning som ska

²¹ RF 1:9.

²² En engelsk term som alltmer används för sådant är "transparency", genomskinlighet.

²³ Rätten att anta detaljplan kan i vissa fall delegeras till kommunstyrelsen eller sådan nämnd som är kommunal plan- och bygghmyndighet (PBL 5:29).

medges. Å andra sidan kan kommunen vara den som har de starkaste företagsekonomiska intressena i ärendet.

Å tredje sidan är kommunen i fall som detta också såväl remissinstans som sakägare vid tillståndsprövning enligt ML av miljöfarlig verksamhet enligt ML, se nedan B2. Då kan kommunen en gång i tiden ha yttrat sig i samband med tillståndsprövningen av den miljöfarliga verksamheten och har då haft möjlighet att ge synpunkter på lokaliseringen av verksamheten; synpunkter som tillståndsmyndigheten ska beakta i den utsträckning de har stöd i 4 och/eller 6 §§ ML.

När kommunen äger mark och själv exploaterar den, framstår givetvis dess ansvar för utformningen av den fysiska miljön särskilt tydligt. Då är kommunen helt enkelt samtidigt sakägare i bl.a PBL-hänseende. Här kommer olika avtalsrättsliga frågor in.²⁴

34. Bestämmelserna om underlaget för planbeslut och för beslut om bebyggelsens utformning siktar högt, och ambitionsnivån har möjligen höjts ytterligare till följd av de i PBL nyligen införda kraven på MKB.

Planbeslutet ska bl.a (men inte uteslutande) bygga på en avvägning där hänsyn har tagits till samtliga berörda intressen. Detta följer av kravreglerna i 2 och 3 kap PBL med beaktande av 1 kap samt av naturresurslagen (NRL). Beslutet ska därtill som redan påpekats utgöra ett välunderbyggt ställningstagande som samtidigt är *rättstillämpning*. Detta krav är inte på något vis lindrat när kommunen prövar huruvida man ska tillåta t.ex bostäder i närheten av en viss miljöfarlig verksamhet.

En utomordentligt viktig fråga, som behöver besvaras för att vi ska kunna ringa in kommunens rättsliga handlingsfrihet i sakfrågorna om hur viss mark ska få användas i ett bebyggelseperspektiv, är följande: Vad reglerar egentligen PBL i sakliga (materIELLA) hänseenden? Denna fråga har stor betydelse för den avslutan-

²⁴ Som torde ha framgått i 2 ovan, lämnar vi huvudsakligen rent avtalsrättsliga frågor utanför denna framställning.

de diskussionen. Vi utreder detta i B1 och lägger det till grund för analysen i kapitel 2 och 3.

35. Förutom att kommunen har möjlighet att medverka, ofta på ett i praktiken avgörande sätt, i den avvägning som sker i planarbetet, kan den till följd av sina många roller också mer eller mindre starkt inverka i ärenden, som rör viss miljöfarlig verksamhet. Exempelvis kan kommunen i överlåtelseavtal ställa upp villkor om att exploatören måste bekosta de extra åtgärder som krävs, för att marken ska kunna bebyggas med bostäder utan att den miljöfarliga verksamheten blir störd. Den metoden har dock flera fallgropar.

36. I planärendet kan kommunen vidare reglera byggrätten så att tillräckligt stora områden undantas från bebyggelse, antingen genom att en "buffertzona" upprättas runt den miljöfarliga anläggningen, eller genom att byggrätten begränsas och områden avsätts för skyddsanordningar. Den metoden är betydligt säkrare än den föregående. Även detta behandlar vi främst i B4.

När en privat exploatör själv föreslår planändring, kan kommunen naturligtvis även då försöka begränsa byggrätten o.s.v. Sådana begränsningar ska i princip rymmas inom PBL:s kravregler.

37. Kommunen kan också dels upprätta exploateringsavtal med villkor om att exploatören ska bekosta vissa anläggningar, dels verka för att exploatören och utövaren av den miljöfarliga verksamheten träffar en överenskommelse om vilka åtgärder som krävs och vem som ska bekosta dem.

Här finns dock en principiellt viktig gräns, en gång hanterad av Högsta domstolen; gränsen mot rättsstridigt tvång.²⁵ I princip torde en kommun inte kunna koppla ett exploateringsavtal till förutsättningarna för att få använda viss mark, om därigenom exploatören avkrävs mer eller åläggs starkare restriktioner än vad

²⁵ NJA 1980 s 1, behandlat i kap B4.

exploatören behöver underkasta sig för att ges rätt att exploatera marken på visst sätt. Vi återkommer till detta i B4.

IV Miljöfarlig verksamhet

38. Miljöfarlig verksamhet definieras sedan 1969 i 1 § miljöskyddslagen (ML). Vi behandlar lagen närmare i B2 och sammanfattar här.

Miljöfarlig verksamhet är i korthet sådan användning av mark, byggnad eller anläggning som kan medföra vattenförorening eller olika typer av omgivningsstörningar. Någon egentlig ekonomisk verksamhet behöver således inte utövas, för att miljöfarlig verksamhet ska föreligga.²⁶ Många typer av miljöfarlig verksamhet måste tillståndsprövas, andra är bara anmälningspliktiga. Tillstånd enligt ML ger en inte obetydlig trygghet för tillståndshavaren eftersom — än så länge — sådant tillstånd gäller för i princip all framtid, medan däremot *villkoren* för tillståndet kan ändras, inte minst skärpas, under olika förutsättningar.²⁷ Tillstånd för avloppsvattenutsläpp är den enda tillståndstyp som generellt också kan *upphävas*.²⁸

Rättsverkan av tillstånd enligt miljöskyddslagen måste i stor omfattning förändras genom införande av tidsbegränsning till följd av EES-avtalet, som Sverige är bundet av sedan 1 jan 1994. Nödvändiga lagändringar för att uppfylla avtalet i den delen har ännu inte vidtagits.

39. Tillstånd kan förenas med villkor om bl.a krav på skyddsåtgärder. Tillståndsmyndigheten utformar villkoren och tar då bl.a

²⁶ Här finns något varierande tolkningar i det praktiska rättslivet. För denna undersöknings skull behöver vi inte gå in på tolkningarna i fråga.

²⁷ Här går vi inte in på detaljerna. Huvudregeln är att villkor kan omprövas efter tio år men det finns många omständigheter som gör att omprövning kan ske betydligt tidigare.

²⁸ Tanken bakom är att man därmed kan ompröva *platsen* för utsläppet.

i beaktande vad som är tekniskt möjligt, ekonomiskt rimligt och miljömässigt motiverat att kräva av utövaren av den miljöfarliga verksamheten. Villkoren för att få bedriva verksamheten kan dock komma att omprövas och ändras. Detta kan under vissa förhållanden leda till att hela verksamheten läggs ned på grund av att driftskostnadernas höjd.

Allt detta regleras i 4 - 6 §§ miljöskyddslagen och mest framträdande av dessa när det gäller villkoren är 5 §. Här ska inte dessa kravregler behandlas i detalj. Särskilt betydelsefullt för vår undersökning är dock att huvudregeln är att en utövare av miljöfarlig verksamhet måste vidta alla försiktighetsmått (och begränsningar av verksamheten) som med utgångspunkt från vad som vore tekniskt möjligt är det bästa möjliga inom ramen för vad ett normalt jämförbart företag skulle klara av. Endast under en typ av förutsättning kan man, för de vanliga fallen, lindra kraven; det är om omgivningen är så tålig, att det vore att kasta pengar i sjön att vidta så omfattande försiktighetsmått (vanligen säger man då att det inte är miljömässigt motiverat att vidta försiktighetsmått som i och för sig är tekniskt och ekonomiskt möjliga). Under senare år har detta, under inverkan av utländsk och internationell miljö rätt, börjat betecknas som att kraven ska vara *proportionella* i förhållande till problemen och nyttan av åtgärderna.²⁹

40. Lagstiftarnas grundinställning är att den som bedriver miljöfarlig verksamhet ska ta hänsyn till den omgivning som riskerar att drabbas av negativa effekter från verksamheten. Det är utövarens skyldighet att vidta de försiktighetsmått som krävs. Inställningen återspeglar bl.a den s.k "Polluter Pays Principle" (PPP), d.v.s principen om förorenarens betalningsansvar. Principen, som återspeglades redan i ML 1969, antogs av OECD 1973 och innebär förenklat beskrivet att den som förorenar också har ansvar för

²⁹ Synsättet med proportionalitet återspeglas bl.a i praxis runt art 36 i Romfördraget om EG, art 20 i GATT och i hur substitutionsprincipen ges formen av en regel i en modellmiljölag som 1994 arbetats fram inom Europarådet och som senare under 1994 kommer att sändas till medlemsländernas regeringar för kännedom.

miljökostnaderna därav. Även EG har intagit principen i sin miljöpolitik. Principen har enligt propositionsuttalanden spelat en betydelsefull roll i svensk miljöpolitik, vilket vi instämmer i.³⁰ [] I samma proposition uttalades att i en miljöbalk ska tillämpningen av principen utvecklas ytterligare och åtgärder för att minska utsläpp och buller vid källan är av grundläggande betydelse.³¹ När detta skrivs är miljöbalksförslagets framtid inte helt säkerställd men det begränsar inte principens tillämpning för svenskt vidkommande.³²

41. Hur stora försiktighetsmått som krävs, och vilka åtgärder som måste göras för att en miljöfarlig verksamhet ska få utövas, avgörs från fall till fall men med tillämpning av reglerna i 4 - 7 §§ miljöskyddslagen. Det sistnämnda är synnerligen viktigt och kan inte nog understrykas för förståelsen av den problematik, som vår undersökning kretsar kring. Dessa regler betecknas vanligen som miljöskyddslagens *tillåtlighetsregler*. Termen återspeglar att dessa regler måste vara uppfyllda avseende viss miljöfarlig verksamhet, för att dess utövande ska tillåtas. Tillåtligheten prövas i princip på tre vägar:

- vid tillståndsprövning
- vid tillsyn
- efter stämning till fastighetsdomstol (så pass ovanligt att vi kan lämna detta åt sidan för resten av undersökningen).

³⁰ Prop 1990/91:90 s 117.

³¹ Prop 1990/91:90 s 13 och 157. Observera dock att det vid denna tid gjordes en sådan ändring i 5 § miljöskyddslagen, som innebär att kostnadsansvaret för åtgärder för att minska förorening härrörande från vissa kategorier av tidigare verksamheter inte ligger på den som förorenar eller den som har förorenat.

³² Eftersom balken inte integrerar kärnteknik och ansvar för kärnteknisk verksamhet. Hade däremot balken integrerat detta, hade det blivit sprickor i principens tillämpning eftersom atomansvarighetslagen inte lägger fullt kostnadsansvar på utövaren av verksamheten.

Därtill förväntas utövarna självmant bedöma vad tillåtlighetsreglerna kräver.³³

V Planering och miljöskydd

42. Planeringens betydelse för miljöskyddet och utformningen av miljöförhållandena har återkommande behandlats i utredningar och lagförarbeten. Sålunda sägs i en sentida proposition³⁴ att miljön ska skyddas genom planeringsåtgärder. Det sägs där även att, i syfte att ge trygghet och säkerhet för såväl industrin som de boende, det är angeläget att tillräckliga skyddsavstånd upprätthålls mellan industri och "hälsostörande verksamhet".³⁵

I sin planeringsverksamhet har kommunerna sedan 1982 haft tillgång till en gemensam rapport från dåvarande Statens planverk, Socialstyrelsen och Naturvårdsverket (SNV).³⁶ Av den nyssnämnda propositionen framgår tydligt att regeringens uppfattning är att dessa riktlinjer inte hade tillämpats i avsedd utsträckning och att skyddsavstånd generellt borde tillmätas stor betydelse i den fysiska planeringen och i miljöskyddsarbetet.³⁷

³³ Inte heller denna aspekt behöver vi fördjupa oss i för denna undersökning.

³⁴ Prop 1990/91:90 s 157.

³⁵ Skydds- och säkerhetsområden är begrepp som återfinns på flera ställen i mark- och miljölagstiftningen. I PBL 8:9 skrivs de uttryckligen, som exempel på när marklov ibland krävs för åtgärder i närheten av anläggningar som "kräver ett skydds- eller säkerhetsområde". Förarbetena och kommentaren till PBL diskuterar användningen i anslutning till frågor rörande översiktsplan, detaljplan och områdesbestämmelser. Trots att termerna används vid flera problemställningar saknas en legaldefinition. Det förhållandet uppmärksammades redan 1969 i förarbetena till ExpL där man konstaterade att termerna skydds- och säkerhetsområden inte fanns definierade i lag eller författning.

³⁶ Rapport 60 del 5/1982.

³⁷ Prop 1990/91:90 s 157.

Frågan hade berörts av utredningen om miljövårdens organisation³⁸ som därvid bl.a hänvisade till den nyssnämnda rapporten³⁹. Utredningen behandlade⁴⁰ det förhållandet att kommuner släppte fram olika typer av bebyggelse i industriers närhet, men nämnde även att koncessionsnämnden inte beaktat gällande stadsplan med outnyttjade "fastställda" byggrätter, utan i stället utgått från de faktiska förhållandena på marken. Utredningen konstaterade vidare att det förekom att industrier, som låg på något avstånd från ett planområde men inte gräns i gräns, före PBL inte betraktades som sakägare i planärendet.⁴¹ Med PBL fick dock, enligt utredningen,⁴² dessa besvärsmätt.

Utredningen föreslog ingen ändrad ansvarsfördelning rörande dessa frågor.⁴³ Däremot behövdes, menade utredningen, "ytterligare information till kommuner, länsstyrelsen och koncessionsnämnden" om sambandet mellan ML och PBL, och då framför allt vad gäller behovet av skyddszoner, och av att industrier inte genom senare planläggning får sina förutsättningar begränsade. Utredningen menade att den tidigare nämnda 1982 års rapport "på ett uttömmande sätt ger allmänna råd vad avser skyddszoner m.m".⁴⁴

I sammanhanget ska kanske beröras det slutbetänkande om etablering av miljöstörande industri som avgavs 1978⁴⁵ och som bl.a följde tankegångar i bygglagutredningens betänkande 1974.⁴⁶ Utredningen beaktade inte i någon större grad problemen med

³⁸ SOU 1987:32 s 571 ff.

³⁹ Se härom SOU 1987:32 s 571.

⁴⁰ SOU 1987:38 s 572.

⁴¹ SOU 1987:38 s 573.

⁴² SOU 1987:38 s 575.

⁴³ SOU 1987:38 s 575.

⁴⁴ SOU 1987:38 s 576.

⁴⁵ Ett delbetänkande kom 1975, SOU 1975:44.

⁴⁶ SOU 1978:25 s 36.

förhållandet industrietablering⁴⁷ mot senare bebyggande i industrins närhet, men den slog ändå fast att sådana skyddszoner som behövdes för förebyggande av skada etc var något som skulle bekostas av företaget⁴⁸.

Vi behandlar frågor om buffert- och säkerhetszoner också i kap B4.

VI Avslutning

43. I detta kapitel har vi, efter att ha sökt ringa in och avgränsa undersökningen, diskuterat ett antal relevanta problemställningar som hör samman med att områden nära störande miljöfarliga verksamheter till följd av kommunala planbeslut används för bostäder på sätt, som gör att

- det i och för sig vore motiverat att vidta ytterligare försiktighetsmått vid de miljöfarliga verksamheterna
- den miljöfarliga verksamheten får svårare att expandera eller kanske inte alls kan expandera på platsen.

De läsare som vill fördjupa sig i den rättsliga bakgrunden hänvisas nu till avdelning B där vi behandlar plan- och bygglagen (B1), miljöskyddslagen (B2) samt ett antal rättsfrågor som knyter an till grannelagsfrågor, markanvändningsfrågor och olika ersättningsfrågor (B3) varefter vi tar upp frågor om intressekonflikter (B4).

Övriga läsare hänvisas direkt till det närmast följande kapitlet där den egentliga analysen återfinns. Vissa förslag byggda på vår undersökning för vi fram i kap 3.

⁴⁷ Se exempelvis SOU 1978:25 s 52 och 70.

⁴⁸ SOU 1978:25 s 144; jfr s 91 f.

2 Analys och diskussion

Det föregående kapitlet har varit av grundläggande karaktär. Därtill kommer att i avdelning B ett antal förhållanden och frågor behandlas som utgör bakgrundsmaterial och bakgrundsdiskussioner för vår undersökning. I detta kapitel drar vi ett antal slutsatser och gör vi ett antal sammanfattningar för att i kapitel 3 ge vissa förslag; dessa förslag bygger på vad som kommit fram i de två föregående kapitlen samt på avdelning B.

I Planering och miljöfarlig verksamhet

1. Av central betydelse för vår undersökning är innehållet i de regler som gäller för den kommunala planeringen och framför allt för den planläggning som har rättsverkan samt bygglovsgivningen. Vi har behandlat detta dels översiktligt i kap 1, dels mera ingående i B1-3. Bl.a följande frågor är väsentliga:

- Vad har egentligen kommunen att iaktta när den beslutar om planförändringar?
- Om och i så fall hur kan den som bedriver miljöfarlig verksamhet agera i planprocessen för att säkerställa att även den verksamhetens intressen beaktas?
- Finns det några regler som berättigar ”drabbade” utövare av miljöfarlig verksamhet att få kompensation för olägenheter som uppkommer på grund av planändring? Om svaret är ja, vilka är i så fall att anse som ”drabbade”?
- Vilken betydelse — om någon — har det vem som först etablerade sig på platsen, d.v.s har prioritet någon betydelse?

Grunderna för behandlingen av dessa och ett flertal närliggande problem har behandlats i föregående kapitel och i avdelning B. I många hänseenden går det utifrån dessa grunder att ge relativt säkra besked, medan i andra svaren förblir osäkra. Vi ska nu summera mycket av det behandlade och gör det i första hand genom att närmare belysa frågan om förhållandet mellan PBL och ML. PBL behandlas närmare i B1 och ML i B2. Dessförinnan summerar vi vissa rättsfrågor.

II En summering av aktuella rättsfrågor

Tillämpliga lagar

2. Markanvändning är underkastad en mängd bestämmelser. Redan miljöområdet är mångreglerat. Om en miljöbalk kommer, blir området där något mera samlat. Därtill kommer planlagstiftningen, 3 kap jordabalken och mycket annat.

Grovt sett kan för vår undersöknings del lagarna delas in i sex grupper. Den första är *marklagar* dit vi hänför plan- och bygglagen, naturresurslagen och naturvårdslagen. Samtliga dessa tre har det gemensamma att de strängt upprätthåller skillnaden mellan pågående och ändrad markanvändning vad gäller rättigheter/skyldigheter för markanvändare.

Den andra gruppen är *skyddslag*. Dit hör bl.a miljöskyddslagen, hälsoskyddslagen och lagen om kemiska produkter. Gruppen kännetecknas av att samtliga kravreglers genomförande bygger på att den som stör eller vill störa inte har någon ersättningsgill rätt att göra detta.

Den tredje gruppen är *civilrättsliga regler* med grannelagsrätten i botten. Att mycket av grannelagsrätten nu ingår i miljöskyddslagen ändrar inte på lämpligheten att ha en särskild grupp för just civilrättsliga regler. Hit hör också, förutom de obetydliga reglerna i 3 kap jordabalken, bl.a skadestandsregler såsom de i miljöskadelagen m.fl.

Den fjärde gruppen är *exploateringsunderlättande regler*. Expropriationslagen ligger i botten men expropriativt verkande regler finns också i många andra lagverk, inklusive PBL och vattenlagen. Koncessionen i miljöskyddslagen har drag av expropriativ funktion med den begränsningen att koncessionen endast ger en rätt att "belasta" ett annat område, inte att fullt ut förfoga över detsamma.

Den femte gruppen är *konstitutionella regler*.

Den sjätte och för vår undersöknings del avslutande gruppen är regler knutna till *internationella åtaganden*.

Rättstillämpning mot politik

3. Vi har tydligt visat i föregående kapitel (1.4) att alla beslut som en kommun eller annat offentligt organ fattar om en rättsverkande plan, ett bygglov eller annat liknande är och enligt regeringsformen ska vara *rättstillämpning*. Vi har också redovisat att regeringsformen ställer krav på saklighet och konsekvens. Detta betyder bl.a att beslut om detaljplaner m.m liksom beslut om bygglov inte är politik.

Av detta följer dels att redan gällande rätt jämte besvärordningar och tillsyn av JO samt kriminaliseringen av tjänstefel borde kunna utgöra en tillräcklig grund för att rensa bort mycket av sådant beslutsfattande som leder till sådan markanvändning som strider mot PBL eller någon av miljölagarna. Eftersom enligt PBL även enskilda intressen ska beaktas, borde häri ligga också att grannelagsrättens regler, oskrivna eller skrivna, tillämpas.

Rättigheter och skyldigheter

4. Bortsett från allemansrätt (här i en mycket vid mening) har användningen av mark inklusive vattenområden innanför gränsen till allmänt vatten en koppling till en rätt till området i fråga, ytterst äganderätt. Denna rätt är underkastad många olika avgränsningar, varav grannelagsrätten är en gammal sådan, modern skyddslagstiftning en annan, regler om möjlighet till expropriation och annat sådant förfogande en tredje.

Vi har funnit (i B2) att det enda sätt att få en rätt att använda sin fastighet utöver de grannelagsrättsliga ramarna är att få ett särskilt tillstånd till just åstadkommande av en sådan störning för andra, här kallat *koncession*. Typexemplet är tillstånd enligt miljöskyddslagen. Vattendom för utförande av vattenföretag är ett äldre exempel. Arbetsplan för väg kan också hänföras hit liksom tillstånd för flygplats enligt luftfartslagen, många andra onämnda. Även om någon skulle hävda att ett tillstånd enligt 4 kap naturresurslagen ensamt inte är en sådan koncession, har det i vart fall samma betydelse därför att det är bindande för en senare koncessionsprövning enligt miljöskyddslagen.

Centralt för undersökningen

5. Av detta följer att om en detaljplan eller områdesbestämmelser medger viss störande verksamhet, så medför detta *inte* samma rättsverkan vad gäller rätten att störa som den rätt en koncession ger.

Av ovanstående följer vidare att en koncession inte i sig ger en rätt till en framtida *utvidgad* koncession. Detta är helt centralt för vår undersökning. Det visar att en företagare inte har någon generell rätt att utvidga eller att på ett för omgivningen negativt sätt förändra sina störningar på viss plats endast därför att företagaren redan bedriver verksamhet på platsen.

Emission och immission

6. Redan grannelagsrätten bygger på den avgörande skillnaden mellan emission och immission. Emission bygger på tanken att emittera till — grannarna. Immission bygger på bilden att någon utskickare — en granne — har sänt ut en störning som nu kommer in till någon annan som inte gör något utom att passivt ta emot störningen. Detta är bilden av förorenaren och offret, av den störande och den störda, av den aggressiva och den defensiva.

7. Vår undersökning visar som något närmast självklart att den, som bedriver en miljöfarlig verksamhet på ett sätt som begränsar

användningsmöjligheterna med avseende på marken i omgivningen, därmed går längre än han generellt har rätt till grannelagsrättsligt. Gällande rätt och praxis tolererar dock detta, men sätter gränser.

Sådana gränser finns i reglerna om inlösen av fastighet respektive skadestånd enligt miljöskadelagen. Gränser finns också i krav- och förbudsreglerna i miljöskyddslagen och hälsoskyddslagen. Genom en koncessionsprövning enligt miljöskyddslagen kan särskilda regler (tillståndsvillkor) sättas på grundval av miljöskyddslagens kravregler, villkor som preciserar den störandes rätt gentemot omgivningen. Koncessionen ger dock som nämnts ingen rätt till mer än det som koncessionen anger.

Prioritet

8. Av ovanstående samt av vad vi redovisat på annat håll i undersökningen (kap 1 samt i B3) följer att säker prioritetsverkan för en störande fastighetsanvändning gentemot grannfastigheternas användningsförutsättningar säkert endast kan uppkomma genom tillstånd enligt miljöskyddslagen. Prioriteten inkluderar dock inte en rätt att expandera på platsen.

Vidare följer av grannelagsrättsliga principer att störningar som ligger under en toleranspunkt (vars läge vi inte har gått in på närmare), *och som inte strider mot kravreglerna i bl.a miljöskyddslagen*, kan skyddas av prioritet gentemot intressen knutna till användningen av grannfastigheter. Däremot finns inte ens i detta fall någon som helst prioritetsverkan innebärande rätt att slippa leva upp till kravreglerna i bl.a miljöskyddslagen.

9. Detta innebär bl.a att om det för en verksamhet ställs krav på skyddsåtgärder enligt miljöskyddslagen, åtgärder som tidigare inte vidtagits därför att ingen störning funnits i närheten, så skyddas inte verksamheten av någon prioritet mot senare ändringar av omgivningens markanvändning, ändringar som är orsaken till de nya kraven. Att vidta åtgärder upp till ambitionsnivån i 4 och 5 §§ miljöskyddslagen är en generell skyldighet som aldrig kan upphävas genom något slags prioritetsverkan.

Verksamhetsutövarnas och de boendes sfärer

10. Ovanstående kan summeras på följande sätt.

Den som bedriver en miljöfarlig verksamhet kan sägas ha eller använda två fysiska sfärer. Dels använder han fysiskt ett stycke mark, låt oss för enkelhetens skull tala om en viss fastighet. Detta är den inre fysiska sfären. Dels måste han använda omgivningen som mottagare för störningarna från verksamheten. Detta är den yttre fysiska sfären.

Den boende använder ett stycke mark, en fastighet för sitt boende. Detta är följaktligen samma slags inre fysiska sfär som utövaren av den miljöfarliga verksamheten använder för *sin* verksamhet. Men också boende har en inverkan på området utanför boningsfastigheten. Denna inverkan är dock typiskt sett inte en fysisk immission. Den boende är beroende av sin omgivning, men påverkar den inte fysiskt typiskt sett.

De två intressenterna har alltså var sin fastighetssfär som inte går in i varandra. Därtill har emittenten en fysisk sfär *som går in i den boendes*, medan den boende inte har samma slags fysiska sfär som går in i emittentens.

Detta tillsammans med vad vi tidigare tagit upp om grannelagsrätt m.m. leder till att den störande à priori alltid är i underläge vad gäller rätten till störningen i förhållande till vad just den störde är. Detta utgångsläge kan sedan förändras på olika sätt, främst genom koncession som ger ett nytt utgångsläge.

III PBL och ML i samverkan och konflikt

11. PBL reglerar sammanfattningsvis planläggningen för bebyggelse och lagens tillämpning har alltså synnerligen stor betydelse för hur den lokala miljön utformas. Lagens plats i det svenska rättssystemet har betydelse för de frågor som denna rapport behandlar.

PBL är en relativt avgränsad enhet i det svenska regelsystemet men den är inte speciallag i den traditionella meningen — PBL går alltså i normala fall inte före någon annan lag i frågor som regleras

av såväl PBL som annan lag.¹ Detta återspeglas bl.a i att en prövning enligt ML inte kan medföra att något måste tillåtas, därför att det redan har befunnits överensstämma med PBL. Vad gäller inverkan i motsatt riktning gäller, att om något stämmer med ML (t.ex. lokaliseringen av en viss miljöfarlig verksamhet enligt 4 §), så betyder inte *just detta* att kommunen i sin planläggning måste planlägga för ändamålet. Det betyder heller inte att ägaren till den mark, som befunnits uppfylla 4 § ML, måste upplåta marken för den verksamheten.²

12. En speciell relation mellan PBL och ML har uppmärksamrats. Enligt 4a § ML får inte tillstånd enligt ML ges för något som strider mot gällande detaljplan eller områdesbestämmelser. Denna regel är relativt ny. Dess rättsliga verkningar kan delas in i två typer.

Den första typen avser verkningar avseende den mark där den tilltänkta miljöfarliga verksamheten ska utövas. Även före lagändringen var det i flertalet fall meningslöst med ett tillstånd till en verksamhet, om verksamheten ändå inte skulle få bygglov därför att den stred mot plan.

Den andra typen avser *konsekvenserna* av viss miljöfarlig verksamhet *i verksamhetens omgivning*. Enligt PBL får, när det föreligger särskilda skäl, gränsvärden för olika störningstyper regleras i detaljplan. Detta torde rimligen innebära att ett tillstånd enligt ML inte får ges om verkningarna av verksamheten kan

¹ De gamla idéerna om speciallag (lex specialis) som går före allmän lag är inte fullt tillämpliga utan modifikationer när det gäller miljörätten. Frågan kan här inte behandlas närmare. Se vidare Michanek: Den svenska miljörättens uppbyggnad (Uppsala 1985).

² Ett tillstånd enligt ML har alltså inte sådan expropriativ verkan, att tillståndet ger rätt till förfogande över viss mark för verksamheten som sådan.

medföra att något sådant gränsvärde överskrids.³ Detta följer dock av ML, inte direkt av PBL.

13. Enligt PBL 2:2 ska lagen om hushållning med naturresurser (NRL) tillämpas vid såväl planläggning som annan prövning enligt PBL. NRL ger de grundläggande ramarna vid beslut som rör mark, vatten och övrig fysisk miljö. Enligt portalbestämmelsen i NRL 1:1 ska målet vara en långsiktig och god hushållning med miljön.

NRL ska således vara ett slags övergripande lag med bl.a s.k hushållningsbestämmelser. Dessa ska utgöra ett slags gemensam grund för avgörande av konkurrensfrågor i samband med beslut om användning av mark- och vattenresurser.⁴ NRL ska även tillämpas beträffande prövning av miljöfarlig verksamhet enligt ML.

Huvudregeln i NRL 2:2 innebär att marken ska användas för det eller de ändamål som den är mest lämpad för med hänsyn till beskaffenhet, läge och föreliggande behov. Användning som från allmän synpunkt är god hushållning har företräde. Detta har betydande likheter, och medför inga konflikter, med motsvarande grundläggande bestämmelser i PBL.

Det anses vara lagstiftarnas avsikt att NRL ska tillämpas vid översiktsplanering samt att bedömningarna ska få rättsverkan genom att de intas i detaljplaner och områdesbestämmelser. Länsstyrelsen ska övervaka att kommunen beaktar NRL i översiktsplaneringen. Enligt PBL 4:9 ska länsstyrelsen granska översiktsplanen. Av länsstyrelsens yttrande ska det framgå huruvida intressen enligt NRL har blivit tillräckligt tillgodosedda.⁵

³ Observera att vad vi här talar om är *tillstånd* enligt ML. En verksamhet som bedrivs *utanför* det detaljplanerade området men medför att detaljplanegränsvärde *inom* området överskrids är inte just därför förbjuden.

⁴ Prop 1990/91:90 s 60.

⁵ Regeringen konstaterade våren 1991 att tillämpningen av NRL inte har varit av den omfattning som avsågs vid lagens tillkomst. Regeringens slutsats var att det möjligen kan bero på att lagen inte ger några direktiv eller någon

14. ML reglerar alltså miljöfarlig verksamhet. Förutom kravreglerna finns där bl.a regler om förutsättningar för att ändra villkor i redan meddelade tillstånd samt för när ett redan givet tillstånd kan upphävas. I tillståndsärenden enligt miljöskyddslagen kan kommunen klargöra förhållanden rörande sådant som kan leda till planändring inom överskådlig tid.

För utövaren av miljöfarlig verksamhet har ML:s regelsystem förstahandsbetydelse för rätten att få bedriva viss verksamhet på viss plats. Men PBL:s betydelse får inte underskattas. Som nämnts ovan tar inte tillstånd enligt ML över planbestämmelser eller kravreglerna i PBL.

15. Inför den närmast följande jämförelsen bör särskilt observeras att tillåtlighetsbedömningar enligt ML normalt ska bygga på en objektiv måttstock⁶. Dock ska man under vissa förutsättningar i stället kunna använda en subjektiv måttstock.⁷

Platsvalet styrs främst av 4 § ML som här förutsätts vara tillräckligt känd.

Kravet på försiktighetsmått styrs främst av 5 § ML. Huvudregeln är att bästa tillgängliga teknik ska användas. Den närmare innebörden av detta är utredd i litteraturen och återspeglad i praxis.⁸ I koncentrerad form är rättsläget följande.

ledning vid avvägningsbeslut utan enbart anger vad som skall beaktas. Prop 1990/91:90 s 60.

⁶ Allt detta finns noggrant utrett i Westerlund: Miljöfarlig verksamhet (Lund 1975) och Westerlund: Miljöskyddslagen En analytisk lagkommentar (Göteborg 1990).

⁷ Om sådana slags justeringar till individuell nivå för vad som är tekniskt-ekonomiskt möjligt, se främst Westerlund: Miljöfarlig verksamhet (Lund 1975) kap 17.

⁸ Huvudanalysen finns i Westerlund: Miljöfarlig verksamhet (Lund 1975). Se också Westerlund: Miljöskyddslagen En analytisk lagkommentar (Göteborg 1990). En mycket kort summering finns i SOU 1983:56 s 583 ff.

Kravet bestäms efter en treledsbedömning. I det första ledet ska fastställas vad som är bästa teknik vid jämförbar verksamhet. Därmed menas bästa tekniska lösning någonstans i världen som används i kommersiell skala. Det resultat, den skyddsprestanda, som en sådan teknik skulle medföra om den användes i det prövade fallet ska vara *utgångspunkten* för de två följande leden. Vi brukar förkorta denna ambitionsnivå Tekniskt Möjligt med TM.

I det andra ledet ska fastställas vad ett normalt företag i landet i samma eller jämförlik bransch (s.k objektiv bedömning) skulle klara av i form av miljöskyddskostnader. Om det gäller en befintlig verksamhet ser man dock i stället till jämförliga, normala befintliga verksamheter samt — när omgivningsförhållandena så kräver — till vad det aktuella företaget klarar i form av skyddsåtgärder (s.k subjektiv bedömning). Vi brukar förkorta denna ambitionsnivå Ekonomiskt Möjligt med EM.

När man sålunda har fastställt vad som är ekonomiskt möjligt med utgångspunkt tagen i vad som är tekniskt möjligt, övergår man till tredje ledet. I detta bedömer man huruvida det är motiverat från miljösynpunkt (d.v.s med hänsyn till omgivningens beskaffenhet och användningssätt etc) med så omfattande åtgärder. Vi brukar förkorta denna ambitionsnivå Miljömässigt Motiverat MM.

Alltså: TM (tekniskt möjligt) är utgångspunkten från vilken man sedan gör en bedömning av vad som är EM (ekonomiskt möjligt). Resultatet blir *normalkraven* som alltså ska vara tekniskt-ekonomiskt möjliga (TEM). Om det är utrett att omgivningen är ovanligt tålig så att det inte är miljömässigt motiverat (MM) att kräva försiktighetsmått motsvarande TEM, får man sänka till MM.

16. Vad gäller PBL ska samtidigt NRL:s regler beaktas (vilket i och för sig också gäller för tillståndsprövning enligt ML). Som redan framkommit tidigare och här i första hand sammanfattas ställs krav på markens lämplighet för respektive tilltänkt ändamål samt — numera — även en ordentlig anpassning till målsättningen om en uthållig utveckling. Vidare ska enligt PBL såväl enskilda som allmänna intressen beaktas.

I största korthet måste detta innebära att kommunerna är långt ifrån fria i sina bedömningar av hur olika markområden får användas. Redan under byggnadslagens tid betraktades omgivningshygieniska förhållanden som en fråga som var ett allmänt intresse. Hälsa och säkerhet är till och med aspekter som ger länsstyrelsen befogenhet att gripa in mot en plan enligt 12 kap PBL.

Här följer en jämförelse där vi tar upp ett antal frågor och jämför miljöskyddslagen (vänstra spalten) med plan- och bygglagen (högra spalten).

17. TILLKOMSTEN AV EN ANLÄGGNING FÖR MILJÖFÄRLIG VERKSAMHET

A1 (ML).

Tillkomsten ska uppfylla 4 § ML om i vissa hänseenden optimal lokalisering och försiktighetsmått ska vidtas enligt 5 §. 5 § ML innebär att försiktighetsmåten kan understiga vad som egentligen skulle vara tekniskt-ekonomiskt möjligt enligt 5 §, nämligen under förutsättning att så långt gående åtgärder är onödiga med hänsyn till nyttan av desamma. Denna lägre nivå kallas numera vanligen miljömässigt motiverat. Vidare sägs att man vid avvägningen enligt 5 § ML (observera att inte hela §:en handlar om avvägningar) ska beakta bl.a störningsområdets beskaffenhet och därvid ska man, enligt förarbetena, anlägga en objektiv måttstock.

A1 (PBL)

Tillkomsten får inte strida mot plan. Den ska också bygglovsprövas enligt 8 kap PBL mot kravreglerna i 2 och 3 kap samma lag och med beaktande av 1 kap samma lag. Lämpligheten enligt PBL är delvis avhängig av vilka slags försiktighetsmått som kommer att vidtas (enligt ML) eftersom det annars inte är möjligt att bedöma lämpligheten av användningen av marken i fråga med hänsyn till angränsande marks förhållanden och användningsmöjligheter. Lämpligheten enligt PBL ska alltså avse dels lämpligheten av att viss markbit används för en viss typ av anläggning, dels inverkan på markanvändningen i omgivningen om anläggningen i fråga kommer till stånd och används på avsett sätt. Ett långsiktigt perspektiv krävs givetvis, där det i och för sig finns utrymme för att beakta sannolikheten

för förändringar i omgivningen.

Huruvida prövningen måste förutsätta en utvidgning av den industriella verksamheten är inte uttryckligt reglerat i PBL. Indirekt är det dock reglerat på det sättet att markanvändningen ska vara lämplig i olika hänseenden. Eftersom det i PBL och NRL också ligger en hushållningsaspekt, är det enkelt att argumentera för påståendet att en industrilokalisering ska medge expansionsutrymme på platsen, svårt att argumentera mot.

A2 (ML)

Detta betyder bl.a att det kan finnas ett skälighetsutrymme kvar för många utövare av miljöfarlig verksamhet, därför att just i deras fall det inte har ansetts nödvändigt att vidta samtliga tekniskt-ekonomiskt möjliga försiktighetsmått till följd av hur det har sett ut i omgivningen. Detta betyder i sin tur att när omgivningen förändras, exempelvis genom nytillkommande bebyggelse, så höjs nivå för vad som är miljömässigt motiverat och detta föranleder ett *ändrat tillåtighetsläge* för företagaren. Om denne saknar tillstånd för sin verksamhet, ska tillsynsmyndigheten se till att han ökar sina försiktighetsmått (om han inte gör det självmant) Om tillstånd däremot finns, ska skärpningen ske efter omprövningavtillståndsvillkoren.

A2 (PBL)

Av föregående följer att markanvändningen för industri kan vara tillåtlig enligt PBL även om det anses miljömässigt motiverat att ställa lägre krav på industrin än vad som är tekniskt-ekonomiskt möjligt.

A3 (ML)

Miljöskyddslagen saknar regler om obligatoriska buffert- eller skyddszoner runt en anläggning.

A3 (PBL)

PBL kräver inte buffert- eller skyddszoner runt industrier. Däremot finns i PBL instrumenten för detta. Det är helt enkelt att i plan bestämma att bebyggelse inte får ske inom ett visst område. Detta gäller ända tills planen i fråga ändras. Det krävs alltså inte lagändring för att åstadkomma sådana zoner, men det krävs kommunal medverkan. Därtill finns finansieringsfrågan men vi anser det helt självklart att kostnaderna för skyddszoner helt och fullt ska ligga på den verksamhet, som är orsaken till att det behövs en skyddszon.

A4 (ML)

En miljöfarlig verksamhet får inte ges tillstånd i strid mot detaljplan eller områdesbestämmelser.

A4 (PBL)

Genom detaljplan kan en kommun förhindra att tillstånd ges för miljöfarlig verksamhet inom planområdet. Genom detaljplan med kvalitetsnormer (gränsvärden) för buller, luftföroreningar etc kan kommun därtill hindra att tillstånd ges för särskilt störande miljöfarlig verksamhet i planområdets närhet.

A5 (ML)

Byggnader och andra anläggningar för en miljöfarlig verksamhet faller under PBL också på det sättet att de träffas av planbestämmelser, de är i princip bygglövspliktiga etc.

A5 (PBL)

Bygglov måste inte ges därför att tillstånd enligt ML finns som täcker det för vilket bygglov söks. Avslag måste givetvis grundas på kravreglerna i PBL, inte på kommunpolitiska åsikter.

A6 (ML)

Kommunen har ingen vetorätt mot att tillstånd ges för miljöfar-

A6 (PBL)

Se ovan under A4.

lig verksamhet. Kommunen kan förhindra tillstånd genom att ha planbestämmelser som hindrar tillstånd. Kommunen har därtill generellt talerätt enligt ML.

A7 (ML)

Eftersom översiktsplanen saknar rättsverkningar, innebär en översiktsplan som förefaller gå emot ett tillstånd inget annat än en information till tillståndsmyndigheten om att kommunen *önskar* att det där inte bedrivs sådan miljöfarlig verksamhet.

A7 (PBL)

Om en kommun verkligen vill avstyra vissa former av miljöfarlig verksamhet på viss plats, måste kommunen anta detaljplan eller områdesbestämmelser med sådant innehåll, att verksamheten strider däremot. Observera dock att, strikt sett, planläggning med rättsverkan enligt PBL inte kan användas för annat än att styra respektive avstyra bebyggelse, anläggningar och vissa markingrepp relaterade till sådant.

18. UTVIDGNING ELLER ANNAN FÖRÄNDRING AV EN MILJÖFARLIG VERKSAMHET

B1 (ML)

Utvidgningen ska lokaliseringsprövas enligt 4 §. Det betyder att det ska bedömas huruvida det är lämpligt att på den aktuella platsen tillskapa ytterligare produktionskapacitet (motsvarande) i jämförelse med alternativa placeringar av delar av, eller hela, verksamheten. Om bebyggelse tillkommit i närheten, kommer lokaliseringsfrågan i en annan dager än vid första prövningen.

B1 (PBL)

Många former av utvidgning av *verksamheten* kan ske utan bygglövspliktiga åtgärder. Det kan alltså hända att omgivningsstörningarna förändras eller utökas utan att detta är en följd av bygglövspliktig åtgärd.

B2 (ML)

De försiktighetsmått som är tekniskt-ekonomiskt möjliga och rimliga enligt 5 § ML ska vidtas. Om den tidigare verksamheten bedrivits med en lägre skyddsnivå, därför att omgivningen var sådan att mer inte var miljömässigt motiverat, ska dock verksamheten nu bedömas utifrån hur omgivningen är nu. Om bebyggelse har tillkommit, ska alltså kraven sättas så högt som 5 § medger. Om den tillkomna bebyggelsen ligger så till, att en utvidgning skulle innebära olägenhet av väsentlig betydelse enligt 6 § första stycket ML, får utvidgningen inte ske.

B3 (ML)

I övrigt gäller, med nödvändiga modifikationer, vad som sägs i A3-7 ovan.

B2 (PBL)

Detta innebär egentligen att frågan om bebyggelse i grannskapet måste bedömas också mot möjligheten av expansion av den miljöfarliga verksamheten med beaktande av lämplighetskraven i PBL för markanvändning; alternativet är att i en detaljplan för bebyggelse i närheten ta in sådana kvalitetsnormer, som hindrar tillstånd till utvidgning av verksamheten som utvidgningen kan medföra ökade störningar i omgivningen.

B3 (PBL)

I övrigt gäller, med nödvändiga modifikationer, vad som sägs i A3-7 ovan.

19. OMRÖVNING AV VILLKOR AV OFÖRÄNDRAD MILJÖFARLIG VERKSAMHET

C1 (ML)

Ingen lokaliseringsprövning kan göras eftersom tillståndet, i de fall tillståndstiden inte är begränsad, gäller för verksamheten i den omfattningen och på den platsen. Om verksamheten strider mot detaljplan eller områdesbestämmelser, får verksamheten ändå fortsättas (här går vi inte på expropriationsfrågor).

C1 (PBL)

Kan inte styras genom plan eller bygglovsprövning av den miljöfarliga verksamheten.

C2 (ML)

Försiktighetsmåttens ska omprövas mot bakgrund av nu aktuell bästa teknik, branschekonomi och behovet av försiktighetsmått med tanke på de verkningar som verksamheten kan medföra. Omgivningen i det nu aktuella skicket (och förutsebara framtida förhållanden) ska beaktas även om förändringar har skett till följd av tillkommen bebyggelse eller annan markanvändningsändring i närheten. Det är alltså samma som i B2 ovan, med den skillnaden att om verksamheten nu orsakar olägenhet av väsentlig betydelse för omgivningen, tillståndet ändå inte kan hävas av den anledningen. En fråga som troligen är oklar är huruvida tillståndsmyndigheten då ska höja kraven på försiktighetsmått ytterligare, från den generella nivån för vad som är tekniskt-ekonomiskt möjligt till den individuella.

C2 (PBL)

Kan inte styras genom plan eller bygglovsprövning av den miljöfarliga verksamheten.

IV Grundläggande antaganden

20. Bestämmande för urvalet av frågeställningar vid tidigare laggenomgång är ytterst de problemställningar som aktualiserat denna rapport. För att inte framställningen ska bli ohanterligt stor, ska vi summera några relevanta utgångspunkter respektive ståndpunkter, till stora delar byggande på kap 2 - 4.

- a) Tillstånd enligt miljöskyddslagen har rättsverkan som täcker *miljöskyddslagens* tillämpningsområde men inte annan lag. Tillståndet saknar egentlig expropriativ verkan utöver den verkan som ligger i "rätten" att påverka omgivningen enligt

tillståndsvillkoren, en rätt som dock är begränsad till just miljöskyddslagen samt — enligt miljöskyddslagen även hälsoskyddslagen. Detta betyder att lagen om kemiska produkter, miljöskadelagen och andra regler *inte* utsläcks genom tillståndet.

- b) Ingen har rätt att utöva miljöfarlig verksamhet med mindre att denne uppfyller tillåtlighetsreglerna i miljöskyddslagen (4 - 7 §§), oavsett vad som händer i grannskapet. Av detta skulle kunna tänkas följa att en verksamhet inte med stöd av miljöskyddslagen kan direkt och uttryckligt tvingas lägga ner sin verksamhet på platsen till följd av ändrade bebyggelseförhållanden i omgivningen. Däremot ökas den ekonomiska pressen indirekt genom att skadeståndsskyldigheten är strikt och omfattar all den skada som ett utsläpp eller en annan störning kan orsaka. Vidare kan det finnas andra typer av förhållanden för ett företag, nämligen allmän opinion etc.
- c) Miljöskyddslagen bygger fullt ut på principen att företagaren är den som ska betala samtliga de skyddsåtgärder, som enligt den lagen krävs (Polluters Pay Principle). Miljöskadelagen bygger på strikt och obegränsad skadeståndsskyldighet.
- d) Att en viss miljöfarlig verksamhet ryms inom en detaljplans bestämmelser innebär att verksamheten är tillåtlig *enligt PBL* men säger inget om huruvida verksamheten där är tillåtlig enligt miljöskyddslagen.
- e) Det ingår inte i äganderätten att använda egendomen så, att omgivningen kan skadas.
- f) Om en skyddszon behövs runt en industri, runt en flygplats eller liknande, är det normalt industrin etc som ska bekosta zonen. I sammanhanget kan reglerna om förutsättning för inlösen av fast egendom som störs av miljöfarlig verksamhet ha ett intresse.

- g) Kravreglerna i PBL är inte neutrala i frågor som rör förhållandet mellan miljöfarlig verksamhet och omgivande markanvändning men de säger inget explicit rörande hur sådana bedömningar ska göras. Detaljplaneläggning är rättstillämpning. Kommunerna är därmed inte helt fria att besluta hur de vill utan de ska göra bl.a avvägningar som är mer eller mindre tydligt styrda genom PBL jämförd med bl.a NRL.
- h) Med stöd av hälsoskyddslagen kan man i princip förbjuda användningen av bostad även om bostaden är tillåtlig enligt gällande detaljplan.
- i) I exploateringsavtal kan inte vad som helst tas in. En exploatör in spe kan inte påtvingas ett exploateringsavtal som innebär större uppoffringar för exploatören som förutsättning för att få nödvändiga tillstånd till en exploatering, än vad som har stöd i, eller följer av tillämpningen av, olika tillämpliga lagars kravregler.
- j) Möjligen till följd av EES-avtalet men i än högre grad vid ett eventuellt EG/EU-medlemskap för svensk del får enligt huvudregeln subventioner inte ges till industrier för att täcka deras kostnader för miljöskydd.
- k) Sverige har genom EES-avtalet åtagit sig att tidsbegränsa tillstånd enligt miljöskyddslagen för ett stort antal typer av miljöfarlig verksamhet.
- l) Det finns flera rättsliga skäl att skilja mellan å ena sidan det fall att en miljöfarlig verksamhet bedrivs vidare i *oförändrat skick och oförändrad omfattning* respektive att sådan verksamhet bedrivs eller avses att bedrivas i sådant *förändrat skick eller utökad omfattning* för vilket tillstånd ännu inte föreligger. Miljöskyddslagen bygger på att en förändring avseende en verksamhets bedrivande eller omfattning i princip innebär att

densamma inte ska anses vara samma verksamhet som tidigare (tillståndsplikt för ändring, betydelse vad gäller prioritetstidpunkter etc).

- m) Det finns ingen absolut prioritetsverkan i miljöskyddslagen men tillstånd enligt densamma skapar en höggradig prioritet *avseende rätten att fortsätta verksamheten oförändrad i förhållande till tillståndet.*

Mot bakgrund av det hittills sagda ska vi nu gå igenom vad vi kallar ansvarsfrågor i en mycket vidsträckt betydelse. Vem har att göra vad, vem ska i främsta rummet förebygga olägenheter, vem har att tåla olägenheter, vem har att ge rättigheter etc. Och vidare: i vilken omfattning ska sådant ske? Detta behandlas i det närmast följande varvid vi tar upp vad som gäller för ett antal konfliktyper.

V Ansvarsfrågor⁹

Att förebygga olägenheter

21. Allmänt sett följer av såväl grannelagsrätten som olika miljölagar och PBL en skyldighet att förebygga olägenheter. Hur långt kravet går varierar mellan olika regler. Miljöskyddslagen är här den mest centrala lagen. Den har en mycket enkel grundregel, återspeglad i 4 och 5 §§: exakt var och en som utövar eller ämnar utöva miljöfarlig verksamhet (stor som liten) är skyldig att göra vad som är möjligt inom ramen för teknik och normala ekonomiska förutsättningar för att minimera olägenheterna för omgivningen. Endast när det är utrett att omgivningen är så störningstålig, att det vore bortkastade pengar att (ytterligare) förebygga en störning, kommer man undan med en lägre ambitionsnivå för

⁹ Någon eller några bär ytterst ett slags ansvar för att förebygga, bekosta, besluta etc. Ansvar i denna vida mening behandlas i detta avsnitt.

skyddsåtgärderna. *Begränsning* av verksamheten är här också ett försiktighetsmått.

Detta betyder i konflikttypen

- *verksamhet/boende* att det är verksamheten som är underkastad ansvar att förebygga olägenheter
- *fastighetsanvändning/fastighetsanvändning* att det är den emitterande, inte den som drabbas av immissionen, som har det primära ansvaret för att förebygga olägenheter¹⁰
- *samhällsekonomi/företagsekonomi* att ett enskilt företag underkastas kostnader för att minimera miljöstörningar m.m så länge det inte är utrett att försiktighetsmåttarna är omotiverade samhällsekonomiskt sett
- *medborgare/kommun* att kommunen genom sin miljönämnd¹¹ samt i sin planläggning och bygglovsgivning ägnar sig åt rättstillämpning och inte får acceptera lägre försiktighetsmått eller sämre lokalisering än lagen kräver, bara för att kommunen skulle få fördelar därav
- *stat/kommun* att staten på olika sätt ska övervaka att myndighetsutövningen sker korrekt och gällande rätt iakttas
- *stat och kommun/EG och andra länder* att gällande överenskomelser och EG-lagar genomdrivs i varje kommun oavsett om detta strider mot ett statligt eller kommunalt intresse; detta gäller även sådant som kan röra mänskliga rättigheter till miljö.

Att tåla olägenheter

22. Ansvaret eller skyldigheten att på ett allmänt plan tåla olägenheter följer av grannelagsrätten samt är en konsekvens av att olika miljölagar inte ger en rätt till en helt ren eller ostörd miljö.

¹⁰ Det finns vissa skyldigheter för den skadelidande att inte onödigtvis låta skadan ske.

¹¹ Oavsett nämndens beteckning.

Ansvarer i visst fall att tåla olägenheter kan därtill följa av gällande koncession enligt miljöskyddslagen, tillstånd enligt vattenlagen samt vissa andra likartade beslut. I övrigt gäller att man inte är tvungen tåla mer än vad som följer av ansvaret på det allmänna planet, vartill kommer i begränsad omfattning vad som kan följa av avtal och servitut m.m.,

Detta betyder i konflikttypen

- *verksamhet/boende* att man måste tåla vad som följer av en koncession, men inte mer, men tålandet inkluderar inte det ekonomiska — inlösenrätt och skadeståndsrätt föreligger om olägenheter går över olika gränser
- *markhushållning/samhällsekonomi* inget utöver föregående
- *samhällsekonomi/företagsekonomi* inget utöver föregående
- *medborgare/kommun* inget utöver föregående
- *stat/kommun* inget utöver föregående
- *stat och kommun/EG m.fl* att ett flertal miljödirektiv som hör till EES-avtalet måste iakttas, att Sevesodirektivet följs etc vilket också har betydelse för de enskilda stördas rätt.

Att ge rättigheter

23. Ansvarer för att ge rättigheter avseende markanvändning är mångfacetterat. Vad gäller markanvändning för byggande och liknande är det i första hand kommunen som har ett sådant ansvar, reglerat i PBL. Koncessionsgivning är typiskt sett statliga funktioner. Alla frågor som hör samman med Europarådskonvention m.m utelämnar vi här.

Kommunen kan inte genom planläggning ge koncession.

Koncessionsnämnden och länsstyrelsen kan inte genom sin koncession ge byggrätt enligt PBL.

Detta betyder för konflikttypen

- *verksamhet/boende* att kommunen ger rätt att *bygga* en industri och att *bygga* bostäder m.m men *inte* att störa; länsstyrelsen

respektive koncessionsnämnden ger rätt att störa; regeringen kommer in som besvärinstans, ibland prövningsinstans

- *fastighetsanvändning/fastighetsanvändningsamma* som föregående
- *markhushållning/företagsekonomi* samma som föregående
- *medborgare/kommun* samma som föregående
- *stat/kommun* samma som föregående
- *stat och kommun/EG* att vissa direktiv anknutna till EES-avtalet hindrar sådana koncessioner som är obegränsade i tid samt att rättigheter inte får ges som medverkar till att luftkvalitetsnormer inte uppfylls eller att grundvatten förorenas på sätt som strider mot grundvattendirektivet.

Att hushålla

24. Ansvaret för hushållandet med mark, vatten och naturresurser åvilar alla. Särskilt framträdande är ansvaret på kommun och stat. Kommunen ska genom sin planläggning se till att markanvändningen blir effektiv ur ett hushållningsperspektiv. Staten ska genom sin rådgivning, tillsyn och besvärprövning se till att kommunerna verkligen gör detta samt ska på andra sätt se till att hushållning förverkligas. Naturresurslagen är ett speciellt lagverk för detta.

Detta betyder för konflikttypen

- *verksamhet/boende* inget speciellt
- *fastighetsanvändning/fastighetsanvändning* följande: Mark nära en industri ska inte användas för bostadsbebyggelse om det finns risk för olägenheter från industrin och det inte är omöjligt att finna alternativa områden för bostäder (följer redan av PBL:s lämplighetsregler). Vidare ska inte förorenande eller på andra sätt omgivningsstörande industri tillåtas expandera på viss plats, om det finns bostäder eller andra känsliga förhållanden i närheten. Vidare ska — när tillstånd saknas — industri läggas ner om den stör närliggande bebyggelse, förutsatt att det med 4 § som bedömningsgrund i ett långsiktigt perspektiv är möjligt att bedriva liknande verksam-

het på annan plats; detta gäller även om bostadsbebyggelse tillkommer senare än industrin (vilket den inte bör ha gjort)

- *samhällsekonomi/företagsekonomi* ungefär samma som föregående punkt
- *medborgare/kommun* ungefär samma som föregående punkt
- *stat/kommun* ungefär samma som föregående punkt samt att staten effektivt måste korrigera när en kommun inte handlar eller beslutar korrekt
- *stat och kommun/EG* inget speciellt.

Att skydda

25. Ansvar för att skydda vilar på den som bedriver en potentiellt störande verksamhet men också på stat och kommun. Den som utsätts för störningar ska vidta rimliga åtgärder för att minimera skadan. Kostnader för skyddsåtgärder ska falla på den som riskerar att förorena.

Detta betyder för konflikttypen

- *verksamhet/boende* att det är verksamheterna som ska skydda de boende; de sistnämnda behöver bara vidta elementära skadeavvärjande åtgärder
- *fastighetsanvändning/fastighetsanvändning* att det är innehavaren eller användaren av den emitterande fastigheten som inom ramen för olika kravregler m.m. ska skydda omgivningen och bära kostnaderna för detta men att vissa skyddsåtgärder kan vidtas på den störda fastigheten men på den emitterandes bekostnad; uppkomna skador ersätts av den emitterande
- *markhushållning/företagsekonomi* inget utöver föregående
- *samhällsekonomi/företagsekonomi* inget utöver föregående
- *medborgare/kommun* inget utöver föregående
- *stat/kommun* att staten genom länsstyrelsen, koncessionsnämnden och regeringen på olika sätt har att se till att kommunala beslut som inte tillgodoser skyddskraven ändras

- *stat och kommun/EG* att subventioner, öppna eller dolda, för industriell verksamhet inte får ges, heller inte för att bekosta miljöskyddsåtgärder etc.

Att betala

26. Allmänt gäller ”polluters pay principle”, alltså principen om förorenarens kostnadsansvar. Därför behöver aldrig en granne till en miljöfarlig verksamhet betala för att verksamheten ska vidta skyddsåtgärder eller för att den måste läggas ner.

När en detaljplan ändras så att planskada uppkommer, blir kommunen ersättningsskyldig. Det kan dock inte vara en planskada om området intill en industri blir bostadsområde och detta medför att industrin tvingas vidta försiktighetsmått inom ramen för 4 och 5 §§ miljöskyddslagen.

VI Gällande rätt om vad som ska ligga till grund för planbeslut m.m

27. Vi börjar med exploatörens av bostadsområdet enskilda intresse. Detta är ett relevant intresse enligt PBL. Exploatören äger marken eller har något slags avtalsförhållande med markägaren och det ligger i båda dessas intresse att marken får exploateras för bebyggelse. Det finns såvitt vi funnit inga föreskrifter som klart säger att detta enskilda intresse inte ska vägas in. Hade det däremot funnits en explicit lagregel som säger att ett närområde till en befintlig industri inte får exploateras för bostadsbebyggelse, hade läget varit annorlunda.

28. Vad sedan gäller intresset hos utövaren av den miljöfarliga verksamheten är också det ett enskilt intresse som ska beaktas, men här måste man komma ihåg att miljöskyddslagen bygger på principen att det är den som förorenar eller annars stör, som ska stå för de kostnader och andra uppoffringar som ska vidtas för att förebygga eller motverka olägenheterna. I vilken omfattning detta har betydelse för avvägningen mellan olika intressen inför

bedömningen av tillåtligheten av exploatering av närområdet för bebyggelse ska vi strax återkomma till.

29. Anta för diskussionens skull att i ett visst fall endast enskilda intressen skulle vägas mot varandra. I så fall skulle det röra sig om en renodlat, klassisk grannelagskonflikt. I en sådan skulle normalt sett den mera emitterande parten vara den som i första hand (in dubio) måste träda tillbaka.

Detta resonemang bygger på att grannelagsrätten i och för sig medger att användningen av fastighet stör omgivningen men att den äldre grannelagsrätten samtidigt sätter en principiell gräns vid orts- och allmänvanlighet och vid möjligheter att på ett för orten eller med hänsyn till det allmänvanliga använda en fastighet för visst ändamål.

30. Fram till 1947 hade åtminstone i princip alla rätt att bebygga sin mark. Därefter kom kravet på planläggning före tätbebyggelse. Men det kravet var inte ett utflöde av civilrättslig grannelagsrätt utan av det som vi kommer till nedan, nämligen allmänna intressens inflytande över lämplighetsbedömningar av olika typer av markanvändning.

Fram till början av 1970-talet var glesbebyggelse en rätt för envar markägare där området inte redan var planlagt för annat. När denna glesbebyggelserätt upphävdes, var skälen av samma slag som de skäl som 1947 låg bakom det s.k allmänna tätbebyggelseförbudet, nämligen allmänna intressens inverkan på lämplighetsbedömning av bebyggelse. Alltså inte grannelagsrättsliga.

31. Detta leder rimligen inte till annan slutsats än följande: *Om markanvändningsbesluten uteslutande vore privaträttsliga och inom den ramen grannelagsrättsliga, har vid en markanvändningskonflikt den emitterande parten större skyldighet att väja än den icke-emitterande.* Låt oss lättsamt kalla detta "väjningsplikten". Den grannelagsrättsliga väjningsplikten gäller i vart fall i förhållande till den granne, som om väjning inte sker hindras använda sin fastighet inom ramen för vad som en gång kallades orts- och

allmänvanlighet. Detta innebär att den som bedriver miljöfarlig verksamhet aldrig kan tvinga en granne att väja, om grannen bedriver eller vill bedriva *mindre störande* verksamhet.

32. Det är mycket viktigt att förstå att hittills förda diskussion bygger på hur det skulle ha varit om markanvändningskonflikterna uteslutande vore civilrättsligt grannelagsrättsliga. I nutida svensk rätt är dock konflikterna mera komplicerade än så. S.k allmänna intressen utgör en integrerad del av olika kravregler i bl.a PBL, ML och naturligtvis naturresurslagen. Vi kommer därmed till den tredje punkten ovan, beaktandet av allmänna intressen.

33. Enligt PBL 1:5 ska allmänna intressen beaktas jämte enskilda intressen. Alltså är såväl enskilda som allmänna intressen relevanta i avvägningen. De allmänna intressena har en materiell rättsgrund i framför allt följande lagrum:

- PBL 1:1, 1:6, 2 kap, 3 kap, 5:1-3 och 5:12 (indirekt även resten av kapitlet och bl.a 8 kap)
- ML 4 - 7 §§
- NRL 1 - 3 kap.

34. En intressekonflikt rörande markanvändning kan och bör spaltas upp i två typer. Den ena typen rör rätten att *faktiskt*, rent fysiskt, använda marken på visst sätt. Den andra typen utgörs av den ekonomiska sidan av användningsrätten. Uppdelningen har bl.a använts för att beskriva markägarens befogenheter vad gäller pågående markanvändning.¹² En sådan rätt gäller, men den är ytterst endast ekonomisk eftersom det finns rättsgrunder för att hindra en markägaren från att fortsätta med pågående markanvändning (det mest typiska sättet är att bilda ett naturreservat och där utfärda restriktioner även mot pågående markanvändning),

¹² I Westerlund: Naturvård och pågående markanvändning (Helsingborg 1980 s 31 ff.

men detta utlöser rättens ekonomiska sida — en rätt till ersättning.

En tidig bro mellan det privaträttsliga och tillgodoseende av allmänna intressen var, förenklat uttryckt, dels expropriation, dels koncession. Koncessionen har en nära koppling till grannelagsrättens utveckling och förändring, eftersom en av tankarna därmed är att den, som får koncession för en störande verksamhet, därmed ges en rätt som han dessförinnan inte hade (obs!) att använda sin fastighet på ett för andra störande sätt.

35. Det är just denna form av koncession som nu återfinns som tillstånd enligt miljöskyddslagen.¹³ Tillståndet enligt miljöskyddslagen ger alltså en rätt gentemot grannarna, som inte förelåg före tillståndet, att störa grannarna och därmed att begränsa deras användning av sin mark. Den *ekonomiska* sidan av grannarnas rätt har däremot i huvudsak inte minskats genom införandet av koncession. Miljöskadelagen och tidigare miljöskyddslagen ger dels rätt till skadestånd, dels möjlighet att tvinga utövaren av den miljöfarliga verksamheten att lösa in störd fastighet om störningen eller risken för denna gör att fastigheten inte kan användas på ett rimligt sätt. Detta återspeglar i allt väsentligt det gamla grannelagsrättsliga synsättet kopplat till orts- och allmänvanlighet.

Av koncessionens rättsverkan följer å andra sidan att koncessionen samtidigt sätter gränserna för vilka befogenheter gentemot grannarna utövaren av den miljöfarliga verksamheten har. Koncession som sådan ger alltså ingen som helst explicit rätt till expansion på platsen utöver koncessionens *uttryckligen satta* gränser vad gäller verksamhetens omfattning, produktionen etc. Det finns heller inget stöd för antagandet om att koncession skulle ge något slags implicit civilrättslig/grannelagsrättslig rätt till sådan expansion.

¹³ Äldre typer är bl.a på vattendom grundade tillstånd enligt vattenlagen. Vi kommer dock inte att behandla vattenrättsliga aspekter i detta arbete.

36. Därför beror möjligheterna till expansion uteslutande av hur sådant allmänintresse, som har stöd i lag, inverkar på bedömningen av ett önskemål om att expandera miljöfarlig verksamhet, respektive av skyldigheten att ålägga sig begränsningar i sin markanvändning till förmån för närliggande miljöfarlig verksamhet. Båda frågorna faller under PBL. Därtill faller frågan om rätten att expandera även under ML som även reglerar skyldigheten att begränsa verksamhet och vidta andra försiktighetsmått för att motverka eller begränsa olägenheter för omgivningen.

37. Till s.k allmänna intressen hör, även om de sammanfaller med enskilda intressen, sanitära förhållanden. Det är alltså ett allmänt intresse att människors boendemiljö är lämplig ur bl.a sanitära aspekter. Detta betyder att frågan huruvida bostäder ska uppföras i en miljöfarlig verksamhets påverkansområde också är en fråga huruvida detta är lämpligt ur sanitär synpunkt. Till detta kommer att beaktande av säkerhet även är ett allmänt intresse.

Om den miljöfarliga verksamheten följer givna tillståndsvillkor och detta medför att närområdet blir olämpligt för bostadsbebyggelse av hälsoskäl, innebär koncessionen att förutsättningarna begränsas för hur omgivningen får användas. Under sådana omständigheter ska området i närheten inte planläggas för bostadsbebyggelse. Inte heller ska bygglov ges för ytterligare bostäder utanför plan inom påverkansområdet.

Denna begränsning aktualiserar i sin tur frågan huruvida ägarna av de därmed användningsbegränsade områdena åtminstone har en ekonomisk rätt att hävda. Vi har inte närmare undersökt var gällande rätt egentligen lägger gränsen för inlösensskyldighet respektive skadeståndsskyldighet i detta fall. Däremot är det helt klart att det är utövaren av den miljöfarliga verksamheten, inte kommunen, som blir ansvar för eventuell inlösen eller skadestånd.

38. Om den miljöfarliga verksamheten inte följer givna tillståndsvillkor, men en efterlevnad skulle göra att närområdet inte var olämpligt för bostadsbebyggelse, föreligger ingen egentlig rättslig markanvändningskonflikt. Att de som flyttar in senare kanske

kräver ytterligare försiktighetsmått vid verksamheten är något som kan mötas med hänvisning till att tillståndet ger viss rätt att påverka omgivningen.

39. Om den miljöfarliga verksamheten följer givna tillståndsvillkor, men dessa villkor är satta utifrån förutsättningen att omgivningen *inte* är bostadsbebyggelse, samtidigt som det finns teknisk-ekonomiska förutsättningar att skärpa villkoren därför att området i närheten nu blir känsligare än tidigare, så är detta något som företagaren får tåla. I själva verket har företagaren i ett fall som detta tidigare har kommit undan med särskilt låga krav en tid, och kraven förs nu upp till den ambitionsnivå som ML egentligen förutsätter.¹⁴ Detta medför ingen rättsförlust för utövaren av miljöfarlig verksamhet. Om denna skärpning av villkoren för utövaren av den miljöfarliga verksamheten medför att området i närheten inte är olämpligt för bostadsbebyggelse, kan sådan tillåtas och företagaren i föreskriven ordning föreläggas ytterligare försiktighetsmått. Ingen ersättningsrätt för någon uppkommer men den ekonomiska situationen för företagaren kan ändå förändras till följd av risken för att behöva betala skadestånd enligt miljöskadefallen, om något skulle inträffa.

40. Emellertid måste vi föra in ytterligare en aspekt till ovanstående, nämligen *allmännyttan* av den miljöfarliga verksamheten. Detta är främst en fråga enligt PBL men har viss betydelse också inom ML:s ram.

ML medger inte att man sänker kraven på försiktighetsmått under den gängse ambitionsnivån i 5 § med hänvisning till att verksamheten är allmännyttig.¹⁵ I stället uppkommer *huvudsakligen* frågan om allmännyttan av verksamheten i konflikt med hur

¹⁴ Se även 45 nedan.

¹⁵ Vissa modifikationer för verksamheter som nått sin nuvarande omfattning redan före 1 juli 1969 lämnas här åt sidan — de saknar i allt väsentligt praktisk betydelse.

grannskapet ska användas när det gäller expansion, utvidgning av verksamheten.

Som redan påpekats finns ingen sådan rätt i själva tillståndet. Frågan huruvida viss verksamhet får utvidgas ska bedömas enligt ML:s tillåtlighetsregler och då med beaktande av omgivningens beskaffenhet. Om bostadsbebyggelse har uppförts i grannskapet *efter* att det tidigare tillståndet enligt ML har getts, innebär detta att en utvidgning av den miljöfarliga verksamheten blir motsvarande svårare. Detta innebär i sin tur att kommunen i sin planläggning *av bostadsområdet* ska ha beaktat *allmännyttan* av den miljöfarliga verksamhetens expansionsmöjligheter, men också *det enskilda intresset hos utövaren* av att få expandera på just den platsen. I den senare konflikten har civilrättsligt sett utövaren väjningsplikt, men motsvarande gäller inte i bedömningen av allmännyttan. Det står alltså öppet för kommunen, om den finner att det är av betydelse från allmän synpunkt att industrin får expansionsutrymme, att också säkerställa sådant i planläggningen. Detta kan ske genom att lägga ut zoner inom vilka bostäder inte får byggas. *Kostnaderna* för denna zon, i den mån det uppkommer ersättningsgilla sådana enligt miljöskadelagen m.fl, ska däremot inte vila på kommunen utan på industrin i fråga.

41. Av ovanstående följer att en kommun som anser att industrins expansionsmöjligheter är av allmänt intresse, och som anser att det är av allmänt intresse att tillskapa ytterligare bostadsområden *inte har stöd i PBL för en lösning där båda intressena tillgodoses till priset av olämplig boendemiljö*. Detta följer bl.a av PBL:s krav på att boendekområden ska vara lämpliga med hänsyn till de boendes hälsa (2:3 första stycket 1 och 4).

Här — just här — ligger den kanske mest grundläggande punkten i det regelsystem som rör markanvändningskonflikter mellan miljöfarlig verksamhet och bostadsbebyggelse.

Om detta är riktigt, och vi har inte kunnat finna tillräckligt stöd för någon alternativ tolkning, faller ett antal slutsatser ut relativt enkelt. De är framför allt följande:

- a) Det är vid detaljplanläggningen som kommunen har störst möjligheter att reglera och hushålla med markanvändningen för bostäder och för miljöfarlig verksamhet. Kommunen har sämre förutsättningar för detta som remissinstans i tillståndsärenden enligt miljöskyddslagen.
- b) Det är därmed vid detaljplanläggningen som utövare av miljöfarlig verksamhet har störst anledning att verka för expansionsutrymme. Förlorade förutsättningar för sådant utrymme ger ingen ersättningsrätt om förlusten sker genom att område, som tidigare inte varit detaljplanlagt, nu detaljplanläggs.
- c) Därmed besvaras ett stort antal frågor om prioriteten för miljöfarlig verksamhet. Det finns ingen regel, inte ens i äldre grannelagsrätt, som ger en ovillkorlig rätt att *expandera* på en plats bara för att den *ursprungliga* verksamhet var den som först kom till platsen. Detta framgår också mycket tydligt i förarbetena till miljöskyddslagen. Endast genom att skaffa sig ett *tillstånd* får man prioritet, och då endast för det som tillståndet omfattar.

44. Vi övergår nu till den speciella situationen att en gällande stads- eller byggnadsplan eller detaljplan medger miljöfarlig verksamhet samt därtill förbjuder bebyggelse i verksamhetens omedelbara närhet, kanske rentav anger närområdet som industrimark. Vi förenklar problemet också till att anta att det är en och samma plan som täcker allt detta. Slutligen ingår i antagandet att verksamheten har tillstånd enligt miljöskyddslagen och att tillståndet stämmer med planen.

Här är det svårt att se annat än att rättsläget är följande: Om kommunen anser (och därvid gör en korrekt bedömning) att det ur allmän synpunkt vore bra med bostadsbebyggelse i närområdet *samt* att det ur allmän synpunkt vore bra om den miljöfarliga verksamheten i området *inte* expanderade utöver vad den nu har tillstånd för, samt förutsatt att ägaren till närområdet vill ex-

plöatera detta, så ska kommunen väga industrins enskilda intresse och allmännytta mot närområdets ägares enskilda intresse samt allmännyttan av att just det området (obs!) används för bostadsbebyggelse. Det finns ingen prioritetsfördel given i lag för utövaren av miljöfarlig verksamhet i ett fall som detta, utöver att han inte kan hindras fortsätta i oförändrad omfattning, dock kanske med ändrade villkor (vi återkommer strax till det sistnämnda).

För att en sådan bedömning ska kunna anses uppfylla minimikrav på god rättstillämpning förutsätts naturligtvis bl.a att kommunen verkligen har en hyfsad uppfattning om skada och nytta av att vingklippa verksamheten på platsen, liksom en hyfsad uppfattning om skada och nytta av att det aktuella närområdet bebyggs med bostäder. Just i sådana avvägningar måste rimligtvis ett slags *de facto* prioritets-verkan kunna kopplas till förhållandet att vara först på platsen.¹⁶ Detta innebär att det borde kunna föreligga en presumtion för att det från allmän synpunkt är lämpligare att låta befintlig verksamhet inte bara vara kvar, utan också ha expansionsutrymme. Men som alla presumtioner kan de kastas omkull genom att en utredning i det enskilda fallet visar att det motsatta förhållandet föreligger.¹⁷

45. I bakgrunden till vår undersökning förefaller finnas också problemställningar knutna till att senare tillkommande bostadsbebyggelse innebär, att befintlig verksamhet avkrävs längre gående

¹⁶ Vi är mycket angelägna att understryka att vad vi här kallar en *de facto* prioritet är något helt annat än prioritet som något slags rättsgrundande faktum i förhållandet mellan grannar. En *de facto* prioritet har uteslutande samband med att kostnader för olika handlingsalternativ bl.a beror på de faktiska kostnader som omlokaliseringar industrier innebär men också inköp av alternativa markområden för bostadsbebyggelse. En *de facto* prioritet i ett fall som detta bör kunna kopplas till, och avläsas mot, hur mycket industrin vore villig betala för att inte behöva flytta.

¹⁷ Sådana utredningar har att beakta mycket, och det finns många kopplingar till frågan om hur 4 § miljöskyddslagen ska tillämpas på expansion av befintlig verksamhet. Att det där bör kunna ingå ett moment av hänsyn till just den aktuella verksamhetens alternativa kostnader vid expansion på platsen respektive flyttning etc torde alla vara ense om.

försiktighetsmått än tidigare. Vi har ovan (39) behandlat huvudfrågan i det hänseendet. Här ska bara tilläggas att det förhållandet, att en detaljplan eller tidigare stads- eller byggnadsplaner tillåter viss miljöfarlig verksamhet och förbjuder bebyggandet av närområdet, inte ger företagaren en i tiden obegränsad rätt att enbart vidta särskilt svaga försiktighetsmått. I själva verket är det en fördel, som inte blir till en rätt, för en företagare att slippa vidta alla tekniskt-ekonomiskt möjliga försiktighetsmått därför att omgivningen är så beskaffad att sådana försiktighetsmått inte är miljömässigt motiverade. Varken PBL eller tidigare byggnadslag har haft som syfte att in-teckna en föroreningsrätt så att förorenaren slipper undan med försiktighetsmått som ligger under den gängse nivån.

VII Summerande diskussion

46. Sett ur perspektivet för utövare av miljöfarlig verksamhet är möjligheterna små eller obefintliga att hävda en direkt *rätt* gentemot kommun eller andra avseende att få fortsätta och även expandera sin miljöfarliga verksamhet oavsett förändringar i omgivningen. Detta gäller även om närområdet har varit detaljplanlagt för industri men ändras till bostadsändamål.

En annan sak är att PBL:s kravregler borde göra sådana förändringar svåra att besluta eftersom det typiskt sett måste ligga samhällsekonomiska, och även strikt markhushållningsmässiga, fördelar i att utnyttja industrimark så effektivt som möjligt och samtidigt använda pengar för att bygga bostäder till sådana bostadsutformningar och -placeringar som ger mest nytta för pengarna.

47. Vissa icke-typiska situationer innebär att kommunen, förutom att vara planmyndighet, även är sakägare och kanske civilrättslig avtalspart i förhållande till utövaren av viss miljöfarlig verksamhet. Sådana icke-planrättsliga förhållanden har vi inte analyserat ingående i den ovan framförda huvudtexten för rapporten. Vi

berör dem i någon mån i B3. Där berör vi också vissa skadeståndsrättsliga frågor varav (utöver vad som hör samman med avtalsförhållanden) två kanske kan ha intresse i något enskilt fall, nämligen skadestånd vid myndighetsutövning respektive s.k billighetsersättning. Emellertid har vi inte kunnat finna att någon av dessa två former skulle ha eller kunna få någon som helst nämnvärd praktisk betydelse i de slags markanvändningskonflikter där planläggning ingår och som vi här har behandlat.

48. Mot den bakgrunden ger vi i det närmast följande kapitlet ett antal förslag som delvis är av karaktären lagstiftningsförslag. När vi nu skriver dessa avslutande rader, har just ett betänkande sänts ut på remiss rörande miljö och fysisk planering.¹⁸ Det betänkandet löser inte de problem, som vi behandlar men vårt förslag passar utmärkt för behandling samtidigt med betänkandets förslag. Vi tänker därvid särskilt på förslaget rörande säkerställande av grönområden m.m genom detaljplan.¹⁹ Dels kan grönområden utgöra buffertzoner, dels kan buffertzoner beslutas på samma sätt som sådana grönområden som utredaren avsett.

Till detta kommer att om betänkandet medför ändringar i PBL, de slags ändringar som vi föreslår kan samordnas rent lagstiftningstekniskt.

¹⁸ SOU 1994:36.

¹⁹ Se bl.a SOU 1994:36 s 205 ff och 208 ff.

3. Förslag

Avslutningsvis lämnar vi vissa förslag. Den ena gruppen är förslag inom ramen för nu gällande rätt. Den andra gruppen är förslag om lagändringar. Syftet med förslagen är att minimera onödig värdeförstörelse för utövare av miljöfarlig verksamhet och för ägare till mark men att åstadkomma detta utan uppoffring av miljö kvalitet och förutsättningar för hälsa och god livskvalitet för boende. Syftet är samtidigt att åstadkomma så god hushållning som möjligt med mark, vatten och naturresurser.

I Inom ramen för gällande rätt

Inledning

1. Det bör ha framgått av vår undersökning att det som orsakar problem för utövare av miljöfarlig verksamhet vad gäller ändrad markanvändning i omgivningen till betydande delar *inte* är en följd av hur de materiella kravreglerna är i PBL, ML och andra lagar. Däremot är det just lagstiftningen som sådan som ligger bakom att en utövare av miljöfarlig verksamhet inte har någon som helst generell rätt till expansion på viss plats. Detta rättsläge är logiskt, sett utifrån grannelagsrättsliga principer. Rättsläget skulle också vara hanterligt, förutsatt i huvudsak två saker:

- att beslutsfattandet enligt PBL i praktiken bättre anpassas till dess kravregler vilket kräver hårdare kontroll över kommunernas rättstillämpning och kanske vissa utbildningsinsatser riktade mot såväl kommunpolitiker som -tjänstemän

- att utövare av miljöfarlig verksamhet fullt ut betalar för de begränsningar, som ett effektivt utövande av deras verksamhet orsakar för omgivande markägare och andra rättighets-havare.

Mot bakgrund av detta har vi följande förslag.

En presumtion

2. Med hänsyn till samhällsekonomi och hushållningsaspekter, två aspekter som har stöd i NRL och PBL, bör till en början en presumtion ställas upp. Presumtionen skulle innebära att lämplighetskraven i PBL innebär att miljöfarlig verksamhet och boende ska skiljas åt i en sådan omfattning att boendemiljön inte påverkas negativt av någon speciell anläggning i grannskapet. Om en sådan presumtion skulle accepteras, måste det i ett planärende särskilt utredas varför presumtionen inte ska följas.

En situation där presumtionen kan kastas omkull är när det i den aktuella delen av landet inte finns några rimliga alternativa områden för bostadsbebyggelse. Därvid borde man bortse från vem som kan exploatera vad, man skulle alltså använda en objektiv måttstock och man skulle inte vara bunden av kommungränser.

För sådana situationer måste för det första, för att ML ska uppfyllas, utövarna av miljöfarlig verksamhet avkrävas maximala försiktighetsmått enligt 4 och 5 §§ tillsammans. För det andra kan här kommunen gå in och tillskapa vissa buffertzoner i den mån kostnaderna härför är samhällsekonomiskt motiverade och inte innebär dolda subventioner för någon industri. För det tredje bör det av exploatörerna av bostadsområdet begäras att de lägger ner stora kostnader på ett göra området lämpligt för boende.

Om det däremot finns alternativa område för bostadsbebyggelse, ska inte påverkansområdet användas. Huruvida utövaren av den miljöfarliga verksamheten därvid ska betala ersättning till markägaren är enligt gällande rätt för flertalet situationer osannolikt. Det blir i så fall en fråga som faller under miljöskadelagen.

Utövaren av miljöfarlig verksamhet måste vara aktiv

3. Utövare av miljöfarlig verksamhet som riskerar få bostadsbebyggelse i sin närhet kan enligt gällande rätt inte göra mycket annat än att försöka påverka bedömningen och då hänvisa till kravreglerna i PBL och NRL samt också särskilt hänvisa till den nackdel en närlokalisering innebär för företagaren bl.a till följd av ökade risker för att behöva betala skadestånd enligt miljöskadelagen samt av att expansion försvåras eller förhindras — den förstnämnda aspekten är ett klart enskilt företagariintresse, den andra aspekten är förutom ett företagariintresse också en aspekt som rör allmänna intressen.

En närmast självklar och särskilt effektiv metod för företagaren är givetvis att tidigt införskaffa också närområdet, välja annan plats eller revolutionera försiktighetsmått. Det är ibland svårt att undvika antagandet att en del konflikter ytterst bottnar i överdriven sparsamhet från företagares sida.

Utövare av miljöfarlig verksamhet och deras tillskyndare bör minimera onödiga konflikter

4. I B4 har vi behandlat konflikter och bl.a påpekat möjligheten att minska konflikterna genom att åtminstone undvika onödiga sådana. Detta ställer krav på inte bara hur utövare av miljöfarlig verksamhet beter sig utan också hur de, som kan anses vara tillskyndare till dessa (kommunpolitiker, planerare, fackföreningar m.fl), beter sig. Ett särskilt sätt att minimera konflikter är det som nämndes i det närmast föregående, nämligen att kompensera dem av vilka uppoffringar krävs för att den miljöfarliga verksamheten ska kunna bedrivas och att göra detta i en generösare omfattning än vad som följer av miljöskadelagen.

II Lämpliga lagändringar m.m

Inledning

5. Vi har även några förslag om vad som bör eller kan göras lagstiftningsvägen för att minska risken för samhällsekonomiska missgrepp, dålig markhushållning och dåligt miljöskydd. De följande förslagen är inte angelägenhetsgraderade, även om vi börjar med det närmast uppenbara.

Buffertzoner som tillståndsvillkor enligt miljöskyddslagen.

6. Redan idag kan tillståndsmyndigheten enligt miljöskyddslagen föreskriva att omgivningen får belastas med föroreningar och andra störningar. Det vore praktiskt om man tog ett ytterligare steg och genom lagändring gav möjligheter för tillståndsmyndigheten att direkt förbjuda vissa former av markanvändning inom ett särskilt närallgigande påverkansområde. Ett sådant villkor kunde få rättsverkan som expropriation, eller också kunde ett tillgodoseende av ett sådant villkor utgöra ett expropriationsändamål enligt 2 kap expropriationslagen. Möjlighet till frivilligt inköp eller någon form av avtalsservitut torde finnas utan annan lagändring.

Någon kanske invänder att en sådan lösning skulle ge ytterligare kostnader för vissa företagare. En sådan invändning är inte särskilt tung eftersom behovet av en buffertzon återspeglar en miljöpåverkan, för vilken någon ändå måste bära kostnaden och vi föreslår i första hand utövaren av den miljöfarliga verksamhet som ligger bakom behovet. Vidare kan en buffertzon användas för många ändamål som fastighetsekonomiskt inte är ointressanta, även om dessa inte inkluderar bostadsbebyggelse eller liknande.

Återinförande av statlig fastställelseprövning av detaljplaner.

7. Vår undersökning har visat, eller i vart fall gett starkt stöd åt antagandet, att en betydande del av IBOZ-fall (kap 1.8) beror på att kommunerna inte tillämpar PBL på ett rimligt korrekt sätt. Eftersom det sannolikt finns många sådana fall, bör övervägas en generell överprövning av kommunala markanvändningsbeslut, även

om många skulle tycka att detta vore att avvika från en utveckling i riktning mot kommunalt ensambestämmande avseende markanvändning. Trots detta vidhåller vi förslaget. En inte obetydlig del av landets industri får sina expansionsmöjligheter begränsade till följd av kommunal planering samtidigt som många människor får en sämre boendemiljö än de egentligen borde ha.

Alternativt bör åtminstone som minimum införas tydliga *jävsregler* för kommun som sådan om planbeslut berör mark där kommunen har sådana intressen att den är sakägare. För sådana fall bör planbesluten regelmässigt hänskjutas till länsstyrelsen.

En omarbetning av framför allt 2 kap PBL men också flera andra lagar.

8. Kravreglerna i PBL är relativt låggradigt objektiverade, d.v.s att de inte ger särskilt tydliga riktlinjer för beslutsfattarna.¹ De bör därför stramas upp och framför allt måste det göras tydligt i kravreglerna hur förhållandet mellan störande markanvändning och störningskänslig markanvändning ska hanteras. Det lämpligaste vore att arbeta in PBL i en miljöbalk och då samtidigt reglera detta. Alternativet är att arbeta om framför allt 2 kap PBL.

Bland reglerna som då bör finnas kan nämnas följande. Vi betecknar varje delförslag med uttrycken "nödvändig" respektive "lämplig". Med att något är nödvändigt menar vi att det med stor sannolikhet är nödvändigt att åstadkomma något liknande det vi föreslår, om syftet i inledningen till detta avsnitt ska kunna förverkligas. Med att något är lämpligt menar vi att om det införs, underlättas starkt förverkligandet av syftet.

Vi föreslår därför:

- en regel i PBL om att industri och annan inte obetydligt miljöfarlig verksamhet ska skiljas från boende (nödvändig)
- en regel i PBL och/eller ML (eller en miljöbalk) om rättsverkande miljökvalitetsnormer (miniminormer) för bostadsområ-

¹ Se om objektivering vidare kap B1 avsnitt 29 med nothänvisning.

den inkluderande bl.a buller där rättsverkan sträcker sig över hela landet (nödvändig),

- en regel i ML om att tillstånd får förenas med förbud för vissa slag av markanvändning inom viss zon runt eller vid den tillståndsgivna verksamheten varvid förbudet gäller för ägare till den därmed begränsade marken samt innebär rätt och skyldighet för tillståndshavaren att lösa in marken (troligen nödvändig, i vart fall mycket lämplig)
- en regel (på annat håll i PBL än 2 kap) om miljöplanering med rättsverkande genomföranderegler för varje kommun och med någon form av statlig fastställelseprövning (lämplig)
- en regel om miljöinformation för boende inom detaljplanlagt område (lämplig)
- en regel (i ML) om offentlig information vid haveri eller annan störning vid industri som medfört att ett tillstånd med dess villkor inte kunnat följas fullt ut (lämplig)
- en regel i miljöskadelagen om regressrätt mot kommun för skadestånd som betalas enligt miljöskadelagen utan vållande avseende sådan bebyggelse som med stöd av detaljplan, områdesbestämmelser eller bygglov tillkommit i den skadevållandes närhet efter att den skadevållande inlett sin verksamhet på platsen (nödvändig)
- en skyldighet i miljöskadelagen att lösa in mark som inte får användas för enskilt byggande om hindret mot sådant byggande helt eller till största delen beror på närheten till den miljöfarliga verksamheten med möjlighet till regressrätt gentemot kommunen (troligen nödvändig).

RAPPORTBILAGOR

B1 Plan- och bygglagen 85

Inledning	85
PBL:s syfte och tillämpningsområde	86
PBL:s bakgrund	86
Nuvarande plansystem	88
Planarbetet	91
Inflytandefrågor — procedurer	92
Ändra eller upphäva plan	99
Berörda fastighetsägare	99
Genomförandetid och planändring	100
Reglerna som ska tillämpas vid planläggning	101
Kontrollen över kommunens planbeslut	104

B2 Miljöskyddslagen 110

Miljöskyddslagens huvudsakliga innehåll	110
Företagarens och kommunens agerande	118

B3 Särskilda rättsfrågor 121

Grannelagsfrågor	121
Vissa markanvändningsrättsliga frågor	127
Ersättningsrätt — ur den störandes perspektiv	131
<i>Genomförandetidens ersättningsregler</i>	132
<i>Billighetsersättning</i>	134
<i>Andra eventuella ersättningsmöjligheter — fel i fastighet?</i>	135
<i>Skadestånd, fel och försummelse vid myndighetsutövning</i>	135
Ersättningsrätt ur den stördes perspektiv — miljöskadelagen	137
RF 2:18 och Europarådskonventionen	139

B4 Markanvändningskonflikt — intressekonflikt 141

Inledning	141
Prioriteten	144
Ersättning eller inte, inverkan på intresseavvägningen?	146
Buffertzoner	148
Exploateringsavtal	152
Summering	156

B1 Plan- och bygglagen

I detta kapitel behandlas PBL mera ingående. Det inleds med en historik, övergår sedan till nuvarande plansystem och ägnar då detaljplanen särskild uppmärksamhet varefter planarbete och planprocedurfrågor redovisas. Att konflikter finns med i planärenden påpekas liksom vissa möjligheter för olika intressenter att delta i procedurerna. Kommunen har flera roller i sammanhanget, den är ofta också exploatör eller på andra sätt intressent samtidigt som den är en planmyndighet. Det statliga inflytandet i proceduren utövas främst av länsstyrelsen.

Inledning

1. PBL är utformad efter samma principer som den tidigare byggnadslagen (BL). BL var dock ursprungligen skriven och anpassad för att reglera situationer i en tidsepok med ett expanderande samhälle, således när det vanliga var att man utnyttjade fysiskt oplanerad mark för utbyggnad. PBL har tillkommit i en tid när politiker, intresseorganisationer och andra företrädare för samhället börjat poängtera vikten av att hushålla med de naturresurser som finns, att förtäta och modernisera gammal bebyggelse samt att säkerställa en tillgång till friluftsliv.¹

¹ Prop 1985/86:1 s 70. En annan sak är i vilken omfattning dessa ändrade förhållanden och den ändrade verklighetsuppfattningen verkligen återspeglas i PBL.

PBL:s syfte och tillämpningsområde

2. PBL är en lag för bebyggelse och sådana markanvändningsåtgärder som har anknytning till bebyggelse och anläggningar. Den grundläggande tanken bakom PBL är möjligen att "samhället" bör kontrollera² all markanvändning men det faktiska resultatet härav blev endast en lag som ger möjlighet att kontrollera bebyggelse och olika ingrepp med mer eller mindre tydlig anknytning till sådant. PBL kan förefalla ge kommunen nästan total möjlighet att själv bestämma vad gäller sådana planer som har "rättsverkan". Det brukar uttryckas så att kommunen har ett planmonopol.³ Men som vi sett i kap 1 är kommunen egentligen bunden av lag.

PBL:s bakgrund

3. PBL ersatte BL och byggnadsstadgan (BS).

Den första författning som uppställde ett slags plankrav var 1874 års BS. Stadgan krävde att varje stad skulle ha en plan för stadens ordnande och byggande och att det skulle vara förbjudet att bygga i strid mot planen.⁴ Stadgan hade karaktären av administrativ förordning vilket begränsade dess effekt. Det var först genom 1907 års lag om stadsplan och tomtindelning som stadsbyggandet gavs ett civilrättsligt underlag. Staden gjordes ansvarig för anläggande och underhåll av gator med rätt och viss begränsad skyldighet att lösa mark för ändamålet.⁵

I takt med samhällsutvecklingen ställdes ytterligare krav på regler som reglerade markanvändningen och 1931 trädde en stadsplanelag i kraft. Lagen innehöll även regler för översiktlig planering av mark, s.k stomplaner. 1931 års lagstiftning visade sig

² I meningen styra eller åtminstone ha möjlighet att påverka samt reglera.

³ Westerlund: PBL NRL MKB Grunderna i plan- & marklagstiftningen (Västervik 1992) s 15 f.

⁴ Prop 1985/86:1 s 59.

⁵ Prop 1985/86:1 s 60.

otillräcklig främst vad gäller att förhindra att bebyggelse uppfördes på platser som inte var lämpade för ändamålet. Kommunen kunde inte heller styra tidpunkten för exploateringen av ett område. Lagen saknade också, vad gäller byggnadsplaner, regler rörande rätt till ersättning för intrång.

4. 1947 trädde därför en ny BL i kraft. Två översiktliga planformer infördes, generalplan och regionplan, för att i första hand reglera frågan huruvida viss mark överhuvudtaget var lämpad för tätbebyggelse. Generalplanen var avsedd att i ett sammanhang visa grunddragen för ett samhälles ordnande och byggande. Bebyggelse som krävde eller som kunde förväntas kräva särskilda anordningar för tillgodoseende av gemensamma behov utgjorde tätbebyggelse. Övrig bebyggelse utgjorde glesbebyggelse. Stadsplanebegreppet behölls för detaljplanereglering i tätbebyggt område medan byggnadsplan tillämpades för att reglera glesbebyggelse. 1959 trädde en ny BS i kraft vilken bl.a innebar en förenkling och samtidigt en begränsning av författningsstoffet beträffande själva byggandet och en överföring av den tekniska detaljregleringen till särskilda tillämpningsföreskrifter.⁶

5. Markanvändningen byggde på principen att marken skulle användas på det sätt för vilken den var mest lämpad. Avsikten var att främja en från allmän synpunkt lämplig utveckling inom planområdet. Hänsyn skulle dock tas till enskilda intressen. En markägare hade i princip inte någon rätt att utan samhällets medgivande använda marken för tätbebyggelse och hade följaktligen inte heller någon rätt att erhålla ersättning om han inte alls fick bygga marken. Markägaren kunde även hindras att uppföra nybyggnad på marken i avvaktan på ändring av stads- eller byggnadsplan.⁷ För tätbebyggelse gällde att endast mark som från

⁶ Prop 1985/86:1 s 63.

⁷ Nybyggnadsförbuden vid ändring av plan gällde i ett år men kunde förlängas två år i sänder vilket ofta skedde. Förbuden blev i längden oacceptabla i synnerhet som kommunerna på många håll gav dispenser varvid oklara

sundhetssynpunkt, med hänsyn till samfärdsel, möjligheterna att ordna vattenförsörjning och avlopp, vattenvårdssynpunkter eller andra allmänna synpunkter var lämpad för sådant ändamål fick avsättas till detta.

6. Generalplan, stadsplan och byggnadsplan skulle antas av kommunfullmäktige men genom delegation kunde även byggnadsnämnden anta stadsplan och byggnadsplan. För att planerna skulle få rättsverkan, innebärande att de medförde rättigheter och skyldigheter, krävdes fastställelse av en statlig myndighet, normalt länsstyrelsen.

7. Förutom de lagreglerade planerna uppstod i praktiken andra planer, bl.a i början av 1970-talet s.k kommunöversikter vilka liknade generalplaner. Dessa planer saknade följaktligen rättsverkan. Huruvida de fick någon större betydelse för den kommunala planeringen finns det antagligen olika uppfattningar.

8. Redan på 1960-talet inleddes med bygglagutredningen, som 1974 lade fram sitt principbetänkande, arbetet på en ny planlagstiftning. Principbetänkandet ledde inte till lagstiftning men grunderna i betänkandet bearbetades vidare. Under 1970-talet och början av 1980-talet bedrevs utredningsarbetet huvudsakligen inom kanslihuset och olika förslag, med sinsemellan ganska varierande innehåll, förekom. Perioden av utredande m.m avslutades i och med att förslaget till PBL hade lagts fram och kraftigt omarbetats av lagrådet.

Nuvarande plansystem

9. Plansystemet i PBL består av två planer (förutom fastighetsplanen) som kan få rättsverkan, nämligen detaljplan och områdesbestämmelser, samt av en plantyp utan någon som helst rättsverkan

(översiktsplan) samt en mellankommunal plan utan någon rättsverkan (regionplan). Endast detaljplanen kan ge *byggrätt*.

Regionplan ska tjäna till ledning för beslut om kommunala planer. Det är osannolikt att plantypen har någon större betydelse utanför Storstockholmsområdet. Ingen annan funktion finns angiven i lagen och det är detta som utvisar att planen saknar rättsverkan.⁸

Översiktsplanen är obligatorisk och ska enligt PBL 1:3 1 st visa huvuddragen för användningen av mark- och vattenområden, hur bebyggelseutveckling bör ske, samt hur kommunen avser att tillgodose allmänna intressen enligt NRL. Planen ska vara aktuell och täcka hela kommunen. Översiktsplanen är enligt PBL 1:3 inte bindande för myndigheter och enskilda, utan tjänar som ett beslutsunderlag. Den saknar följaktligen rättsverkan. Översiktsplanen gör det i princip möjligt för kommunfullmäktige att på ett samlat sätt uttrycka kommunens principiella uppfattning om vilka allmänna intressen som bör beaktas vid beslut om användningen av mark.⁹ Översiktsplanen innehåller vanligen inga avvägningar mellan olika intressen i enskilda fall utan dessa ska företas och läggas fast i detaljplan eller områdesbestämmelser.

10. Detaljplanen motsvarar BL:s stads- och byggnadsplaner. Det är den planform som inom begränsade områden ger detaljerade regler för markanvändning, bebyggelse och anläggningar. Detaljplanen är ett dokument med rättsverkan både mot enskilda och myndigheter. Planen ska utvisa allmänna platser, kvartersmark, s.k skydds- och säkerhetsområden, vattenområden och genomförandetid enligt PBL 5:3. Utöver detta kan enligt PBL 5:7 planen även innehålla:

- Administrativa bestämmelser, t.ex att bygglov förenas med villkor eller regler om exploateringssamverkan.

⁸ Prop 1985/86:1 s 29.

⁹ Prop 1985/86:1 s 92.

- Bestämmelser om störningsskydd rörande, t.ex störande verksamhet, maximala föroreningar, samt bullervallar etc vilket även inbegriper användningssättet av s.k skydds- och säkerhetsområden.
- Bestämmelser angående byggnaders placering, utformning och utförande samt tillämpning av skyddsbestämmelser.
- Regler om markens anordnade vilket bl.a avser markhöjd, planteringar, tillgänglighet och stängsel.
- Begränsande bestämmelser rörande bl.a ledningar, trafik och rörande mark som inte ska bebyggas.

Slutligen kan även meddelas bestämmelser om markens utnyttjandegrad, t.ex byggnadsarea, tomtstorlek och butiksarea.

Detaljplanen ger markägaren en rätt att bygga i enlighet med planen. I motsats till BL:s planer är enligt PBL 5:5 dessa rättigheter tidsbegränsade, den s.k genomförandetiden. Denna tid ska vara minst fem och högst femton år och börjar löpa från den dag beslutet vinner laga kraft, om inte något annat bestämts. Om markägaren inte utnyttjar rätten under genomförandetiden förfaller enligt huvudregeln densamma.¹⁰

Om detaljplanen ändras eller upphävs under genomförandetiden har fastighetsägaren eller innehavaren av särskild rätt till fastigheten rätt till ersättning av kommunen för den skada de därigenom lider i form av försämrad byggrätt.¹¹ Det räcker att markägaren ansökt om bygglov före genomförandetidens utgång för att sådan rätt till ersättning ska föreligga.

Planen fortsätter i och för sig att gälla efter genomförandetidens utgång tills den ändras eller upphävs.¹² Förutsättningarna för att ändra eller upphäva plan behandlas närmare nedan i avsnitt 24.

¹⁰ Prop 1985/86:1 s 173-176.

¹¹ PBL 14:5.

¹² PBL 5:5 sista st.

11. För begränsade områden som inte omfattas av detaljplan kan kommunen med stöd av PBL 5:16 anta områdesbestämmelser för att säkerställa syftet med översiktsplanen eller för att tillgodose något riksintresse. Områdesbestämmelser är inte tidsbegränsade och de har viss rättsverkan som dock inte inkluderar någon ersättningsgill byggrätt. Liksom i detaljplaner är det möjligt att besluta om s.k skydds- och säkerhetsområden. Det är däremot inte möjligt att ange högsta tillåtna värden för olika slags störningar.

En mycket väsentlig skillnad mellan områdesbestämmelser och detaljplan är just att områdesbestämmelser inte ger markägarna någon byggrätt¹³ och inte heller någon rätt för kommunen att lösa mark.

12. Som har framgått ovan är detaljplaner och områdesbestämmelser de enda planinstrument¹⁴ som på grund av egentliga rättsverkningar är bindande för myndigheter och sakägare och av dessa intar utan tvekan detaljplanen en särställning. De två plantyperna är därmed de mest intressanta för problemet med markanvändningskonflikter.

Särskilt intressant i fortsättningen av vår undersökning är fallen när detaljplan ändras. Betydelsen av områdesbestämmelser kommenteras nedan endast när detta är särskilt påkallat.

Planarbetet

13. Initiativet till en planändring kan, som berörts ovan, komma från olika håll bl.a beroende på vem som äger marken och i vems intresse den exploateras eller användningen förändras.

¹³ En annan sak är att områdesbestämmelser kan vara tillräcklig grund för undantagande från plankrav för mera omfattande bebyggelse.

¹⁴ Fastighetsplaner kan upprättas för att underlätta detaljplanens genomförande eller för att man skall kunna genomföra en ändamålsenlig fastighetsindelning samt även om en fastighetsägare begär det och planen inte är uppenbart onödig. Planen får inte strida mot detaljplanen.

Oavsett varifrån initiativet kommer är det dock byggnadsnämnden eller motsvarande i kommunen som leder planarbetet.¹⁵ Planerna utarbetas vanligen av arkitekter som även kan påverka utformningen av eventuella byggnader. Det normala torde dock vara att den arkitekt som projekterar byggnaderna är anlitad av byggherren.¹⁶

Det är i första hand den planerande kommunen som *med tillämpning av lag* avgör vad en plan ska innehålla. I den stora omfattning som reglerna innebär en bedömning av och avvägning mellan allmänna och enskilda intressen, är det kommunen som gör denna. Emellertid kan beslutet överprövas efter besvär och, under vissa förutsättningar, efter ingripande av länsstyrelsen enligt 12 kap PBL.

Detta innebär att det i normala fall är byggnadsnämnden som ska bereda ärendet och alltså företa avvägningar mellan enskilda och allmänna intressen m.m och därefter presentera ett planförslag med beslutsunderlag.¹⁷

Inflytandefrågor — procedurer

14. Samråd ska ske på ett tidigt stadium i planproceduren. Inför utarbetande av detaljplan och områdesbestämmelser ska enligt PBL 5:20 samråd ske med Länsstyrelsen, fastighetsbildningsmyndigheten och berörda kommuner. Sakägare, bostadsrättshavare, hyresgäster och boende som berörs av förslaget samt de myndigheter, sammanslutningar och enskilda i övrigt som har ett väsentligt intresse av förslaget ska beredas tillfälle till samråd. Vad gäller översikts-

¹⁵ Byggnadsnämnden har tidigare varit en obligatorisk nämnd. Numera behövs inga obligatoriska nämnder, varför det i dag inte är helt givet att det alltid är en byggnadsnämnd som leder arbetet. PBL 1:7 har ändrats (1991:908) varvid en eller flera nämnder skall fullgöra kommunens uppgifter inom plan- och byggnadsväsendet samt ha den övergripande tillsynen av byggnadsverksamhet. Ändringen trädde i kraft den 1 januari 1992.

¹⁶ Fastighetskontor eller motsvarande organ ansvarar för att fastighetsägförhållandena löses.

¹⁷ PBL 5:9-10.

plan och regionplan ska kommunen samråda med Länsstyrelsen, regionplaneorgan och kommuner som berörs av förslagen. Andra som har ett väsentligt intresse i saken ska beredas tillfälle till samråd.

Under samrådet bör, enligt PBL 5:21, motiven till förslaget, planeringsunderlag av betydelse samt de viktigaste följderna redovisas. Länsstyrelsen har enligt samma regel ålagts att bevaka och ge råd om tillgodoseende av riksintressen, samordna användning av mark- och vattenområden mellan flera kommuner samt att ta tillvara statens intressen. Resultatet av samrådet ska presenteras i en samrådsredogörelse. När sedan planförslaget ställs ut enligt PBL 5:23 öppnas möjligheten för övriga som kan tänkas berörda att framföra synpunkter på förslaget. De synpunkter som framförs bearbetas sedan varefter kommunen enligt PBL 5:27 i ett särskilt utlåtande ska redovisa förslag på åtgärder.

I förarbetena till PBL betonar man vikten av att PBL ska innebära en förbättring av medborgarnas insyn och möjlighet att påverka planprocessen.¹⁸ Större möjligheter att delta och påverka ska inte enbart vara till direkt fördel för den enskilde utan meningen sägs även vara, att det som man ibland eufemistiskt kallar planeringskonflikter ska bringas i dagen på ett tidigt stadium. Målet är, brukar det hävdas, att konflikterna ska kunna lösas innan en plan antas. Författarna till PBL-kommentaren betonade betydelsen av samråd för att lösa konflikter mellan statliga och kommunala intressen.¹⁹

15. Beteckningen "lösa konflikter" kan förstås på olika sätt.

Helt klart är att konflikterna mycket ofta kvarstår efter ett planbeslut, om man därmed menar *intressekonflikter*. Sådana löses vanligen inte, de avgörs, genom planbesluten. Däremot kan en god användning av MKB-instrumentet, tillämpande reglerna för sådana som de har utformats utomlands, bidra till att flera konflikter

¹⁸ Vändpunkten i det offentliga Sveriges tänkande när det gäller medborgarmedverkan kom sannolikt med bygglagutredningens betänkande 1974.

¹⁹ Didón m.fl: Plan- och bygglagen En kommentar (Göteborg 1987) s 26.

också blir *lösta* i en av ordets centrala meningar. Vi tänker då på inventeringen av rimliga *alternativ* vad gäller markanvändning och sätt att nå vissa syften, den inventering av alternativ som är en av hörnstenarna i MKB-instrumentets uppbyggnad och funktion. Inte helt sällan finns det alternativa lösningar, som tillgodoser såväl den ena som den andra intresseparten, lösningar där olika intressen inte är i konflikt med varandra, eller där konflikten åtminstone är mindre.

Detta har betydelse inte minst när det gäller konflikten mellan bebyggelseutveckling och miljöfarlig verksamhet.

16. Planmyndigheten är inte bunden av de förslag som kommer fram under samrådet. Däremot måste allt som kommer in i ärendet, fram till och med utställningen, *beaktas*. Detta följer redan av att planläggning är rättstillämpning men därutöver sägs uttryckligen i PBL 5:27 första stycket att alla synpunkter som senast under utställningen framförts skriftligen ska sammanställas och skriftligen kommenteras av kommunen.

17. Frågan är då: vilka möjligheter har enskilda att ta del av och påverka i beslutsprocessen? Kan utövaren av miljöfarlig verksamhet uppnå ett för denne tillfredsställande planbeslut genom att agera på ett tidigt stadium av planprocessen?

Det säger sig självt att de som anser sig berörda av ett planbeslut bör granska planens möjliga verkningar noga och framföra sina synpunkter, krav och önsknings till planmyndigheten senast under utställningstiden. För att behålla sin besvärsmätt i ärendet, måste under själva utställningstiden skriftliga erinringar ha getts in.

18. För att utövare av miljöfarlig verksamhet ska ha största möjliga framgång med sina önskemål om modifiering eller undvikande av planförslag, bör invändningarna läggas fram så tidigt som möjligt i planprocessen. Å andra sidan är det strikt rättsligt sett fullt tillräckligt att erinra mot förslaget under utställningstiden. Om kommunen inte sedan lång tid arbetat med planförslaget internt, bör kommunen i samrådsskedet kunna visa sig öppen för

att anpassa planförslaget till olika önskemål.²⁰ Å andra sidan vill vi inte försöka gömma undan vad som sannolikt är realiteter i många fall, nämligen att arbete på ett planförslag *inte* är förutsättningslöst, utan tvärtom ett led i förverkligandet av en markanvändningsinriktning, som de som utövar inflytande över det kommunala beslutsfattandet²¹ redan mer eller mindre har bestämt sig för innan proceduren egentligen har inletts.

Det ter sig som en självklarhet att utövaren av den miljöfarliga verksamheten för fram de komplikationer som bostadsbebyggelsen kan medföra för verksamheten och hur detta bör inverka på markanvändningsprövningen enligt PBL. Renelands praktikfall indikerar att planmyndigheterna på ett tidigt stadium informerat utövaren av miljöfarlig verksamhet i vad som kan betecknas som ett förberedande samråd.

19. När markanvändning planändras från industri eller annat till bostäder, är det möjligt att markägaren eller den som ska exploatera marken för bostadsbebyggelse inte invänder uttryckligt mot att marken är belägen i närområdet till miljöfarlig verksamhet. Här kommer bostadsbebyggelseexploatörens dilemma tydligt i dagen, åtminstone för de fall där exploateringsintresset är knutet till *viss* mark.

Sådan intresseanknytning har *ägaren* till denna mark samt den som av en eller annan anledning ser fördelar i att få rätten att

²⁰ Förhandlingsplanering är ett begrepp som alltmer kommer till användning i den kommunala planeringen. Kommuner byter byggrätter mot att byggföretag genomför önskvärda projekteringar i företrädesvis storstadskommuner. Förhandlingarna sker utom planförfarandet vilket innebär att ett avtal föreligger mellan företag och kommun vid tiden för den offentliga planprocessen och samrådsförfarande. Frågan är om detta i praktiken hindrar kommunen från att beakta vissa intressen och avvägningar som framförs i samrådsskedet. Om så är fallet innebär metoden med förhandlingsplanering ett kringgående av kravet på medborgarinflytande i planprocessen. Se vidare bl.a SOU 1994:36 s 309 f.

²¹ Vi använder medvetet denna allmänna term för att därmed fånga in de sannolikt inte ovanliga situationer där olika intressenter, som formellt *inte* har något med själva beslutsfattandet att göra, ändå kan påverka besluten.

bebygga just denna mark. Det sistnämnda kan inkludera också en kommun, om denna ska ansvara för bebyggandet (eller dra nytta därav) och ser ekonomiska fördelar i att använda just den mark som ligger i en miljöfarlig verksamhets *påverkansområde*. Det sistnämnda kan föreligga när den tekniska infrastrukturen (vägar, avloppsnät etc) är så belägen och utformad, att kostnaderna för vägar och avlopp m.m sedda isolerade blir låga om just detta markområde bebyggs.

20. Även om planändringen så att säga företas till förmån för bostadsområdet, öppnar samrådsförfarandet en möjlighet även för bostadsexploatören att påpeka problem som kan leda till framtida konflikter och tvister. Av Renelands material förefaller framgå att åtminstone i de fallen exploatören sällan agerat för att kommunen ska utforma planen med hänsyn till miljöfarlig verksamhet i närområdet. Exploatören kan peka på omständigheter som gör bostadsområdet extra känsligt eller på skyddsåtgärder som kan antas bli nödvändiga. Huruvida det kan ligga bostadsområdets företrädare till last att underlåta att framföra farhågor om framtida störningar vid senare till lösning av uppkomna problem kan möjligen vara värt visst övervägande i vissa hänseenden.

Helt klart är dock att passivitet eller annat sådant från bostadsområdets företrädare inte är en godtagbar anledning för att myndigheterna senare ska underlåta att tillämpa miljö- och hälso-skyddslagstiftningen fullt ut.

21. Under förarbetet till PBL konstaterades att det är svårt att komma ifrån att kommunen har den besvärliga rollen av både beslutsfattare och intressent i planärendet.²² För att allmänheten inte ska behöva ifrågasätta om planmyndigheten varit påverkad av egna intressen, har rätten att anta planer begränsats till kommunfullmäktige, med rätt att delegera vissa planbeslut till kommunstyrelse

²² Prop 1985/86:1 s 169.

eller byggnadsnämnd.²³ Nuvarande kommunallag tillkom emellertid efter PBL. Enligt den äldre lagstiftningen var byggnadsnämnden en obligatorisk nämnd, d.v.s varje kommun var skyldig att inrätta en sådan nämnd. I den nuvarande kommunallagen har de obligatoriska nämnderna av betydelse för planarbete och miljö avskaffats. Kommunstyrelse ska dock finnas även i fortsättningen. Av orden i 1:7 PBL framgår att en eller flera nämnder ska fullgöra kommunens uppgifter inom plan- och byggnadsväsendet samt ha den närmaste tillsynen över byggnadsverksamheten.

Detta med opartiskhet har naturligtvis betydelse här. Vi har inte undersökt huruvida det förekommer att någon kommun delegerar planbeslut till nämnd som också har i uppgift att på ett eller annat sätt stå för exploatering. Sådan delegation skulle naturligtvis strida mot tanken bakom PBL och i princip vara olaglig.

22. Länsstyrelsen ska ge information och planeringsunderlag om NRL:s tillämpning. Kommunen har möjlighet att ta del av Länsstyrelsens planeringsunderlag inför planbeslut och Länsstyrelsens medverkan i planprocessen borde medföra att sådana allmänna intressen, som ska beaktas enligt NRL, kommer i dagen.

Länsstyrelsen ska bl.a bevaka bullerfrågor och sanitära olägenheter.²⁴ Länsstyrelsen har som tidigare nämnts enligt 12 kap PBL möjlighet att pröva kommunens planbeslut om ett riksintresse hotas, om planbeslutet är olämpligt för mark- och vattenan-

²³ I SOU 1994:36 föreslås ytterligare delegationsmöjligheter kopplade till kommunallagens ramar, se betänkandet bl.a s 285.

²⁴ Enligt Didón m.fl: Plan- och bygglagen En kommentar (Göteborg 1987) s 602-603 är det följande paragrafer som överhuvudtaget tar upp krav på hälsoskydd och behovet av skydd mot olycksfall: 2:3-4, 3:2,4,5,6,10 samt 3:14-18. Av bestämmelserna i 3 kap är det huvudsakligen 2,4,10 och 14-16 §§ som kan komma att behandlas i detaljplaner och områdesbestämmelser. I övrigt bygger PBL på grundsatsen att miljöutformning, exploateringsgrad, tillgång på service och plankvaliteter i största allmänhet är interna kommunala angelägenheter, förutsatt att kravreglerna i PBL uppfylls. Någon möjlighet för länsstyrelsen att ingripa i sådana avseenden finns inte; den är begränsad till förutsättningarna enligt 12 kap PBL men länsstyrelsen kan i praktiken komma in också på ett annat sätt — som besvärinstans.

vändning rörande flera kommuner eller om bebyggelse blir olämplig med hänsyn till de boende och övrigas hälsa eller behovet av skydd vid olyckshändelser. Länsstyrelsens ståndpunkt bör, om allt fungerar väl, i dessa fall tydligt komma fram redan under samrådet. Om Länsstyrelsen missar detta, måste den dock ändå gripa in enligt 12 kap PBL.

23. För mark som uppfyller lämplighetskraven för bostadsbebyggelse ska också prövas hur bostadsbyggnaderna ska placeras och utformas. Huvudregleringen för detta återfinns i 2 och 3 kap PBL. Skillnaden i tillämpning mellan PBL:s andra och tredje kapitel är t.ex. att medan PBL 2:4 gäller beslut som avser hela bebyggelseområden, gäller tredje kapitlet krav på enstaka byggnader, tomter och allmänna platser. I planläggning respektive bygglovsprövning kan krav enligt 3 kap PBL ställas på hur byggnaderna ska utformas eller placeras.

Byggnaderna får enligt PBL 3:2 inte medföra fara eller betydande olägenhet för omgivningen. Det framgår dock av förarbetena till paragrafen att vad som främst avses är fall där de nya byggnaderna kan störa kulturellt skyddsvärd bebyggelse, hindra användning av solfångare o.d eller fall där verksamhet ska etableras och kan antas medföra störningar på omgivningen. Det saknas uttryckligt stöd för att ställa krav på bostäders placering på grund av att en nära placering kan medföra problem för den befintlig miljöfarlig verksamheten. Indirekt följer däremot av de olika lämplighetskraven, inte minst kraven kopplade till hushållning med mark m.m, att sådana krav ska kunna ställas.

Även bygglovsprövningen utgör en möjlighet för att inte säga skyldighet att lämplighetspröva den mark som ska användas för bebyggelse, vilket framgår av PBL 1:6. Lämplighetsprövningen blir aktuell när den nya byggnaden i sig innebär en förändrad markanvändning och det inte finns någon plan som rättskraftigt redan reglerar frågorna.

Ändra eller upphäva plan

24. Detaljplanen kan som tidigare påpekats ändras eller upphävas även före genomförandetidens utgång, vilket framgår av PBL 5:11 1 st. Om berörda fastighetsägare bestrider ändring eller upphävande får det ske endast under mycket speciella förutsättningar kopplade till nya förhållanden av stor allmän vikt som inte kunnat förutses vid planläggningen. Om en detaljplan ändras eller upphävs före genomförandetidens utgång, kan fastighetsägare ha rätt till ersättning för den skada han lider.²⁵ Om planändringen medför synnerligt men, är kommunen skyldig att lösa in fastigheten.²⁶

Efter genomförandetidens slut kan planen enligt PBL 5:11 2 st ändras eller upphävas utan att de rättigheter som uppkommit beaktas.

I de fall det föreligger en plan med rättsverkan och kommunen önskar driva igenom planen (mot markägarnas vilja etc) finns det enligt PBL 6:24 2 st en möjlighet att efter genomförandetidens utgång lösa in mark som inte bebyggs i enlighet med planen och för vilken gällande bygglov saknas.

Berörda fastighetsägare

25. Det ställs höga krav för att planen ska få ändras eller upphävas före genomförandetidens slut och det är — med bortseende från de fall som rör nya förhållanden av stor allmän vikt — de berörda fastighetsägarnas inställning som här är avgörande. Frågan vilka som enligt lagen anses vara "berörda fastighetsägare" är inte helt lätt att besvara. Förarbetena saknar klagörande uttalande.

Författarna till PBL-kommentaren drar slutsatsen att vem som ska anses berörd får avgöras från fall till fall med beaktande av vilka intressen som kan påverkas av beslutet. De resonerar på



²⁵ Didón m.fl: Plan- och bygglagen En kommentar (Göteborg 1987) s 645 ff.

²⁶ Didón m.fl: Plan- och bygglagen En kommentar (Göteborg 1987) s 646.

följande sätt:²⁷ Fastighetsägare med mark utanför planområdet kan inrymmas i sakägarkretsen vid planärenden. Det skydd som PBL 5:11 1 st ger är dock avsett för de fastighetsägare som har rätt att genomföra planen. Övervägande skäl talar därför för att "berörda fastighetsägare" är sådana som har mark inom planområdet.

26. En annan fråga är om det enbart är de fastighetsägare som får sin byggrätt inskränkt eller indragen som är "berörda", eller om även andra fastighetsägare inom planområdet, som påverkas, ska anses berörda. Genomförandetiden synes ha införts för att värna om byggrätten vilket skulle vara ett argument för att enbart fastighetsägare vars byggrätt påverkas skulle anses berörda.²⁸

Genomförandetid och planändring



27. Planen gäller i och för sig även efter genomförandetiden, men kommunen kan ändra eller upphäva planen enligt PBL 5:1 2 st utan att beakta de rättigheter som uppkommit. Förutsättningen är att det ska finnas ett behov av att använda marken på ett annat sätt än vad detaljplanen anger och behovet måste vara relativt aktuellt.²⁹ Efter genomförandetiden representerar inte planen som sådan några ekonomiska värden för fastighetsägarna (det föreligger alltså inte någon byggrätt) och PBL erbjuder inte längre någon rätt till ersättning vid planändring som sådan.

Däremot föreligger i princip en rätt till fortsatt oförändrad markanvändning. Den markanvändning och de byggnader som uppförts under genomförandetiden kan inte förbjudas eller rivas. Markägaren har rätt att fortsätta att bruka marken i enlighet med den gamla planen och att erhålla bygglösa för att göra invändiga

²⁷ Didón m.fl: Plan- och bygglagen En kommentar (Göteborg 1987) s 271.

²⁸ Bostadsutskottets uttalande att fastighetsägare har rätt till ersättning, om en planändring som avser allmän plats medför att marknadsvärdet minskar på kringliggande fastigheter, talar dock för motsatsen. BoU 1986/87:1 s 44.

²⁹ Prop 1985/86:1 s 175.

ändringar och för underhåll av befintlig bebyggelse.³⁰ Eftersom inte några, av PBL skyddade, ekonomiska byggrättsvärden står på spel behöver kommunen inte särskilt väga in några sådana intressen vid bedömningen av om planen ska ändras. Däremot ska även vid planändring såväl allmänna som enskilda intressen beaktas men underordnas kravet att markanvändningen för bebyggelse etc ska vara lämplig från allmän synpunkt.

Om kommunen upphäver en detaljplan, kan man dock anta att marken även i fortsättningen är av den karaktären att detaljplan bör finnas för området. Bl.a grannarnas intresse av att förhållandena i området är reglerade måste därför beaktas, när kommunen tar ställning till om planen ska upphävas eller ändras.

Reglerna som ska tillämpas vid planläggning

28. Och reglerna som ska tillämpas, vilket innehåll har egentligen dessa?

Till att börja med ska NRL:s regler tillämpas vid planläggning; detta har berörts ovan.

1 kap PBL måste alltid beaktas när man klarlägger det materiella rättsläget avseende markanvändning enligt PBL. Inledningsparagrafen, för övrigt ändrad 1993,³¹ lägger grunden till resurshushållning och inriktning på uthållig utveckling.³² Om inte annat så kan en sådan paragraf betraktas som ett slags riktningssgivare för *tolkningen* av PBL:s övriga bestämmelser och då särskilt bestämmelserna i 2 kap.

Det är också i 1 kap som det anges dels att både allmänna och enskilda intressen ska beaktas, dels att mark inte får användas för

³⁰ Se PBL 5 kap och 8:11 3 stycket.

³¹ Ändringen har ingående behandlats av Jonas Christensen i Miljörättslig tidskrift 1994:1.

³² Det har viss betydelse för senare analyser i denna rapport att uthållig utveckling återspeglas i inledningsparagrafen eftersom lämpligheten av olika alternativa markanvändningar därmed bl.a bör bedömas utifrån den samlade nyttan av hur marken används.

bebyggelse om den inte är *från allmän synpunkt* lämplig för ändamålet.

29. Andra kapitlet i PBL anger de allmänna intressen som ska beaktas vid planläggning och vid lokalisering av bebyggelse. Bestämmelserna är vida. Objektiveringsgraden³³ hos reglerna är låg. Reglerna är givetvis också flexibla på det sättet att de ger utrymme för en lokal anpassning till respektive kommuns förhållanden avseende sådant som lämplighetsreglerna är knutna till.³⁴

Enligt PBL 2:1 ska planläggningen främja en från allmän synpunkt lämplig utveckling och ge förutsättningar för en från social synpunkt god bostads-, arbets-, trafik- och fritidsmiljö. Mark- och vattenområden ska användas för de ändamål för vilka områdena är mest lämpade.³⁵ Lämpligheten ska avgöras med hänsyn till beskaffenhet, läge och föreliggande behov.

Bebyggelse ska enligt samma § lokaliseras med hänsyn tagen till de boendes och övrigas hälsa. Enligt Didón m.fl ska utgångspunkten vara att marken ska ha naturliga förutsättningar för bebyggelse så att extraordinära åtgärder inte ska behöva vidtas.³⁶ Dock lämnar varken lagen eller dess förarbeten någon egentlig vägledning rörän-

³³ Objektiveringsgrad: Ju högre objektiveringsgraden är hos regeln (beroende på hur höggradigt objektiva kriterier som lagstiftarna genom regeln anvisar för tillämparen), desto mindre behöver tillämparen ta till av sina egna värderingar etc; Westerlund: Miljöfarlig verksamhet (Lund 1975) s 88 ff.

³⁴ Observera de avslutande delen av denna mening. Det finns lokala förhållanden som är *relevanta* i och med att regleringen rör sådana. Det finns också lokala förhållanden som är irrelevanta, rättsligt sett, såsom vilken politisk ideologi som hyllas av den politiska majoriteten, bindningar på grund av korruption eller andra obehöriga hänsyn etc.

³⁵ Observera att lagen använder superlativformen; det står alltså inte "är lämpad". Jfr PBL 1:6 där positivformen "lämplig" används. Det föreligger dock ingen omöjlig konflikt mellan dessa två. En användning kan vara "mest" lämplig utan att för den skulle vara lämplig från allmän synpunkt. I betänkandet Miljö och fysisk planering (SOU 1994:36) föreslås att det nyssnämnda i PBL 2:1 utgår eftersom motsvarande krav finns i NRL.

³⁶ Didón m.fl: Plan- och bygglagen En kommentar (Göteborg 1987) s 120.

de vad som ska anses som "lämplig utveckling", "mest lämpad" o.s.v från allmän synpunkt. Det enda som står fullkomligt klart är egentligen att kommunen inte kan anta en detaljplan med motiveringen att det är lämpligt med hänsyn till det enskilda intresset, om beslutet inte samtidigt kan motiveras som lämpligt även från allmän synpunkt.

Det är här inte tillräckligt att endast återge ordalagen i kravreglerna i 1 och 2 kap. Därutöver krävs någon form av summering av det egentliga materiella innehållet. Vi övergår nu till detta.

30. Sammanfattningsvis kan PBL:s kravregler betecknas som att de

- lägger ut vissa ramar, utanför vilka det är klart att besluten inte är rättsenliga
- anger en vid "intressesfär" eller snarare en mycket vid krets lämplighetskriterier
- som en avgörande tröskel anger att beslut som innebär medgivande för bebyggelse av viss mark ska vara lämpligt från allmän synpunkt; uteslutande enskilda fördelar är otillräckligt
- som en annan viktig beslutsregel anger att både enskilda och allmänna intressen är rättsligt relevanta vid planläggning och bygglovsgivning m.m
- generellt kräver lämpligast möjliga användningssätt för mark med hänsyn tagen till dels *mark- och vattenområdenas specifika beskaffenhet och läge*, dels *föreliggande behov*; det sistnämnda torde dock numera få anses underordnat de generella kriterierna i 1:1 PBL
- speciellt kräver lämplig lokalisering för bebyggelse med hänsyn till olika aspekter (i 2:3)
- speciellt för utformningen av bebyggelsemiljön i sammanhållen bebyggelsen kräver goda förhållanden från säkerhetssynpunkt, energihushållningssynpunkt, handikappsynpunkt m.m.
- speciellt för byggnader och (i skälig utsträckning) andra anläggningar ställer allmänt formulerade krav rörande placering

och utformning med hänsyn till kulturmiljö och estetik m.m (3:1) samt krav rörande placering och utformning med beaktande av deras tilltänkta användningssätt och dettas inverkan vad gäller trafiksäkerhet, säkerhet i övrigt och *betydande* omgivningsolägenheter samt grundvattenskydd m.m.

Härutöver ska som nämnts tidigare NRL:s regler tillämpas.

31. Läger vi samman ovanstående, finner vi ett relativt tydligt mönster som rättsenliga kommunala planbeslut måste passa in på. Låt vara att objektiveringsgraden hos många av reglerna är låg, men det hindrar inte att kommunen ska vara styrd av lag. Efter- som det utan vidare kan antas att en del av de planer, som medger bebyggelse i närheten av störande anläggningar, medför olämplig markanvändning antingen från hälsosynpunkt eller hushållnings- synpunkt (andra synpunkter nu inte nämnda), måste frågan om rättsenlighet i det kommunala beslutsfattandet rörande planer spela en mycket viktig roll i denna undersökning.

Kontrollen över kommunens planbeslut

32. Regeringsformen (RF) 1:9 lyder:

”Domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen skall i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iakttaga saklighet och opartiskhet”.

Kommunen ska i och för sig tillämpa gällande rätt i sina beslut om detaljplan och områdesbestämmelser och i bygglovsprövningen m.m, men dess faktiska situation är sådan att det krävs effektiv kontroll för att inte kommunen i praktiken ska börja fungera som om den också finge sätta reglerna själv. Om de kommunala beslutsfattarna överskrider sina befogenheter, överskrider de den kommunala kompetensen, vilket t.ex gäller fall där kommunen låtit ovidkommande hänsyn påverka beslutet.

Detta kan exempelvis föreligga i fall där kommunen erbjuder befintlig miljöfarlig verksamhet ekonomiskt stöd för att vidta sådana skyddsåtgärder, som är nödvändiga till följd av planänd-

ringen och markanvändningsförändringen på intilliggande mark. Kommunen skulle då kunna anses gynna en viss miljöfarlig verksamhet framför andra, som även de enligt miljöskyddslagen är nödsakade att vidta skyddsåtgärder på grund av förändringar i omgivningen. Kommunen har då inte beaktat att dessa miljöfarliga verksamheter ska behandlas lika, d.v.s att verksamheterna själva stå för kostnaderna för de skyddsåtgärder ML kräver för att verksamheterna ska få utövas. Detta utvecklas i kap 5.

33. Kontrollen utövas mest indirekt och då av statliga organ. En viktig funktion har enskildas överklagande av planbeslut. Förvaltningsbesvär får, enligt PBL, föras av sakägare med utvidgning av en krets av övriga berörda. Förvaltningsbesvär är ett instrument för skydda den enskildes rätt. Detta betyder dock inte att prövningen begränsas till avvägningen mellan enskilda och allmänna intressen.³⁷ Genom förvaltningsbesvär kan den som berörs av planbeslutets verkningar få beslutet upphävt.

Besvärinstanser i planärenden är enligt PBL 13:2 länsstyrelsen och enligt PBL 13:4 därefter regeringen. En viktig begränsning gäller dock vid besvärsprövningar i planärenden: besvärsmyndigheten kan inte *ändra* i kommunens planbeslut utan enbart fastställa eller upphäva det. Motsvarande var reglerna under byggnadslagen. Om kommunen medger det, får beslutet dock upphävas i viss del eller ändras på annat sätt.

34. Kretsen av besvärberättigade har vidgats i förhållande till vad som gällde enligt BL. Tidigare kunde enbart sakägare överklaga planbesluten. Sakägare är, enligt praxis, fastighetsägare och arrendatorer som berörs av planbeslutet. Enligt PBL 5:30 och 13:5 kan sakägare men även berörda bostadsrättshavare, hyresgäster, boende och känd hyresgästorganisation överklaga beslut om detaljplan, områdesbestämmelser eller fastighetsplan, d.v.s planbeslut med bindande verkan. En förutsättning är dock att den som berörs av planbeslutet skriftligen framfört synpunkter senast i utställnings-

³⁷ Se vidare Westerlund i Miljörättslig tidskrift 1994:1 s 135 ff.

skedet av planprocessen och dessa inte heller beaktats i det slutliga planbeslutet.

Enligt departementschefen är meningen med överklagbarheten att en gång för alla skära av alla resonemang om hur markanvändningen ska vara inom ett visst område samt att planen, när den har vunnit laga kraft, ska få bindande verkan för de fortsatta bebyggelsebesluten avseende området.³⁸

35. Planbeslut blir gällande i och med att kommunerna beslut att anta planen vinner laga kraft. Länsstyrelsen har utöver att pröva besvär endast rätten och skyldigheten att enligt PBL 12:1 överpröva planbeslut. Länsstyrelsens rätt och skyldighet att bevaka hälsa och säkerhet betyder att den typ av planärenden som behandlas i denna skrift, i högre grad än andra, borde bli föremål för länsstyrelsens granskning och bedömning.

Som exempel kan nämnas att om PBL tillämpats skulle följande beslut enligt BL ha överprövats; det rör sig om ett av de fall som Reneland redovisat: Länsstyrelsen vägrade där att fastställa ett planförslag med hänvisning till att den fysiska planeringen ska syfta till en framtida markanvändning där intressekonflikter så långt möjligt undviks och att det därför var olämpligt att lokalisera ett koloniområde ca 100 meter från ett stadsplanlagt industriområde, där en befintlig kemisk industri har utbyggnadsplaner.³⁹

36. Regeringens planbeslut kan rättsprövas av regeringsrätten⁴⁰. Detta innebär att rätten prövar om beslutet strider mot någon rättsregel (i vid mening). Ett bifall till ansökan om rättsprövning medför att det beslut som prövas upphävs. Rättsprövningen omfattar självfallet planbeslutens förenlighet med lag men rör även huruvida beslutet kan tänkas strida mot andra författningar och

³⁸ Prop 1985/86:1 s 360.

³⁹ Reneland, Rapport R 98:1990 s 60. Fall 12, Färg AB international Göteborg, återfinns detaljerat beskrivet i Renelands material.

⁴⁰ Lag 1988:205 om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut. Lagen var tillfällig. Den trädde i kraft den 1 juli 1988. Tillämpningstiden har förlängts.

sedvanerättsliga regler.⁴¹ Rättsprövning har tillkommit som ett svar på Europadomstolens krav på att det ska finnas en möjlighet till domstolsprövning av förvaltningsbeslut som påverkar den enskildes rättsställning.⁴²

Rättsprövning omfattar de beslut enligt PBL som överklagas till länsstyrelsen och där regeringen är högsta instans. Prövningen omfattar både innehållet i beslutet och förfarandet vid dess tillkomst. Kraven i RF 1:9 om allas likhet inför lagen och frågor om saklighet och opartiskhet kan tillämpas. Även den bedömning av fakta som utförts kan omprövas, men många anser att det är inte meningen att skönsmässiga eller politiska bedömningar ska omprövas i de fall den beslutande myndigheten haft ett visst mått av handlingsfrihet.⁴³

I ett refererat fall angående expropriation slog regeringsrätten fast att laglighetsprövningen kan inbegripa en bedömning av om föreskriven intresseavvägning har gjorts. Regeringsrätten konstaterade att om en intresseavvägning som gjorts i ett beslut endast är av formell natur eller är osaklig eller partisk, så bör detta kunna leda till att beslutet upphävs efter rättsprövning.⁴⁴

37. Kan verkligen kommunala intresseavvägningar bli föremål för rättsprövning? Regeringsrätten har uttalat att "vissa av de avvägningar mellan olika intressen som ska göras, t.ex på grundval av bestämmelserna i 2 kap, utgör sådana politiska lämplighetsfrågor som i princip inte omfattas av regeringsrättens rättsprövning."⁴⁵

⁴¹ Strömberg: Allmän förvaltningsrätt s 218. En intressant fråga är i vad mån regeringen skulle vara bunden av principer som tillämpats i egna tidigare beslut, d.v.s någon form av regeringspraxis. Givetvis följer av regeringsformen 1:9 att så måste vara fallet. Huruvida denna uppfattning genomsyrar departementen är en annan fråga.

⁴² Strömberg, Allmän förvaltningsrätt s 218.

⁴³ RÅ 1989:96.

⁴⁴ RÅ 1989:96.

⁴⁵ RÅ 1989:96.

De olika uttalandena visar att det kan föreligga en osäkerhet vad gäller gränsen för när en kommuns avvägning kan prövas eller ej. Regeringsrättens uttalande i expropriationsfallet visar dock att den intresseavvägning som kommunen genomför i planbeslutet måste uppfylla vissa elementära krav.

Sannolikt går det att ringa in rättsläget betydligt bättre än så. Beslut om detaljplaner och områdesbestämmelser avser bl.a hur egendom får användas. Det är vidare rättstillämpning och faller under regeringsformen 1:1 och 1:9. Domstolsprövning ska vara möjlig för sådana frågor enligt Europarådskonventionen. Domstolsprövningen måste rimligtvis gälla inte endast huruvida formerna för beslutsfattandet har iakttagits utan också beslutets materiella innehåll.

Den återstående frågan är då huruvida ett besluts materiella innehåll är delbart i å ena sidan sådant som är rättsligt styrt, å andra sidan sådan som inte är det. Svaret är rimligen nej. Det går inte att hävda att det skulle vara delbart, bl.a därför att:

- all offentlig makt ska utövas under lagarna
- PBL har materiella bestämmelser för markanvändning
- beslut får enligt regeringsformen 1:9 inte vara godtyckliga etc.

38. En bättre beskrivning är därför rimligtvis att olika regler är olika tydliga; tidigare har vi talat om reglers *objektiveringsgrad*. En *rättslig* prövning, även om den utförs vid domstol, av ett kommunalt planbeslut innebär rimligtvis att man överprövar huruvida innehållet i det kommunala beslutet bättre än något annat tänkbart innehåll stämmer med de olika materiella regler som gäller. Beskrivet på det sättet är en del av de materiella reglerna sådana, att regeringsrätten svårigen kan ha bättre underlag än kommunen. Men detta kan lätt ändras om det i besvärshandling förs in fakta,

eller tidigare omständigheter genom argumentering bättre belyses, än vid det kommunala beslutet.⁴⁶

Nuvarande svenska lagstiftning om rättsprövning kan antagligen tolkas på ett sådant sätt, att tillämpningen stämmer med ovanstående. Men om en sådan tillämpning inte kommer till stånd, är med största sannolikhet lagen och tillämpningen otillräckliga för uppfyllande av konventionen.⁴⁷

39. Vi går i följande kapitel över till miljöskyddslagen. Därefter tar vi upp vissa särskilda rättsfrågor för en något mer ingående behandling varefter vi ställer PBL och ML bredvid varandra för en slutlig beskrivning av hur de två lagarna behandlar samma frågor på delvis olika sätt.

⁴⁶ Ett exempel på uttryckt uppfattning är följande motivering av en länsstyrelse i ett rättsprövat planbeslut angående kommunens ansvar och uppgift. De två meningar som vi här har kursiverat kan sammantaget anklagas för något bristfälliga pedagogiskt sett men strikt till ordalagen är beskrivningen korrekt eftersom mening nummer 2 i realiteten ramar in mening nummer 1 mycket snävt. I motiveringen sägs att *"En grundläggande princip i byggnadslagstiftningen är att kommunen själv inom vida ramar äger avgöra hur marken skall användas och hur miljön skall utformas i den egna kommunen. Stor vikt bör således tillmätas de lämplighetsbedömningar som görs av kommunen. Staten skall som besvärsmyndighet ingripa i sådana bedömningar endast då kommunen gjort en felaktig avvägning mellan motstående enskilda och/eller allmänna intressen eller då det först i samband med planens överklagande uppmärksammas att den har sådana brister (exempelvis vad gäller hänsyn till hälsa och säkerhet) som länsstyrelsen självant bort ingripa mot vid prövning av planen enligt bestämmelserna i 12 kap 1§ plan- och bygglagen."*

⁴⁷ En indikation i den riktningen är den dom i Europadomstolen, om vilken uppgifter har getts i februari 1994, där det uppges att Sverige fälldes därför att det inte hade förekommit muntlig förhandling inför domstol i ett ärende om tillstånd till grustäkt enligt naturvårdslagen. Vi har inte domen tillgänglig när detta skrivs.

B2 Miljöskyddslagen

Miljöskyddslagen kom 1969 och införde då **koncessionen** i svenskt grannelagsrättsligt hänseende men införde, eller underströk, samtidigt att det är den som förorenar eller på andra sätt stör genom emissioner eller liknande, inte den störde, som i princip ska stå för alla kostnader (även i Sverige vanligen kallat Polluters Pay Principle). ML:s kravregler (tillåtlighetsregler) har en hög ambitionsnivå utgående från vad som är tekniskt möjligt med beaktande av branschekonomiskt normala förutsättningar. Ibland kan kraven sänkas, nämligen om omgivningen är ovanligt tålig. Detta ska ses som en tillfällig fördel för företagaren, inte en rätt att bedriva verksamheten särskilt billigt. Om omgivningens användningssätt ändras, och det blir motiverat att utöka försiktighetsmåttan till det egentligen vanliga, kan detta inte ses som en orimlig belastning för företagaren.

Miljöskyddslagens huvudsakliga innehåll

1. Markanvändningskonflikten blir tydlig och förståelsen av problemet underlättas av en genomgång av de lagliga förutsättningarna för att bedriva miljöfarlig verksamhet. Huvudlagstiftning är miljöskyddslagen från 1969. Dess centrala begrepp är *miljöfarlig verksamhet* vilket i sammanfattning innebär sådan användning av mark, byggnad eller anläggning som kan medföra vattenförorening, markförorening samt flertalet typer av omgivningsstörningar såsom luftförorening, buller, skakningar, många slag av katastrof-risker etc.

Av 2 § ML framgår att även kraven i hälsoskydds-, byggnads-, naturvårdslagstiftning och krav i annan lagstiftning måste vara uppfyllda för att verksamheten ska få bedrivas. De olika lagarna gäller i huvudsak fullt ut vid sidan av varandra. Utöver tillstånd enligt ML krävs följaktligen att verksamheten står i överensstämmelse med t.ex gällande planer enligt PBL. En speciell situation uppkommer då regeringen enligt NRL 4 kap lämnat tillstånd till en viss anläggning. Tillståndsmyndigheten är då bunden av regeringens tillståndsbeslut och kan endast fatta beslut om villkor(en) för verksamheten.

2. Verksamheter som påbörjats före 1969 och därefter inte förändrats är inte tillståndspliktiga även om de utgör sådan verksamhet som listas i miljöskyddsförordningen som tillståndspliktig. Om utövaren däremot gör ändringar i verksamheten är ändringarna och därmed i praktiken oftast även hela den äldre verksamheten tillståndspliktig. Det är 1994 osannolikt att någon mera betydande miljöfarlig verksamhet utövas i ett skick som är oförändrat sedan före 1 juli 1969.

Utövaren kan på eget initiativ låta tillståndspröva hela verksamheten även om tillståndsplikt inte föreligger. Vid en sådan prövning ska samma krav ställas som om det gällde en tillståndspliktig verksamhet men särskilda hänsyn ska tas till att verksamheten är en befintlig sådan. Rättsverkan av frivilligt tillstånd är samma som av obligatoriskt sådant. De närmare frågor som detta väcker behandlas främst i Westerlunds lagkommentar.

För verksamheter som tillkommit efter 1969, men som tillståndsprövas efter etableringen, slår ML:s tillåtlighetsregler hårdare eftersom som minimum man ska ställa lika omfattande/dyra krav som skulle ha ställts om verksamheten tillståndsprövades vid tillkomsten.¹

¹ Därtill kan försiktighetsmått för att motverka en olämplig lokalisering krävas, se Westerlund: Miljöskyddslagen En analytisk lagkommentar (Göteborg 1990) bl.a 9.16 - 21.

När det gäller en etablerad miljöfarlig verksamhet är det i första hand olika typer av skyddsåtgärder som kan komma ifråga för att undvika eller mildra verksamhetens påverkan på miljön. Enligt ML 5 § ska den som utövar eller ämnar utöva miljöfarlig verksamhet vidta de skyddsåtgärder, tåla den begränsning av verksamheten och iaktta de försiktighetsmått i övrigt som kan fordras för att förebygga eller avhjälpa olägenhet. Skyddsåtgärder kan t.ex. innebära att använda viss sorts teknik, speciell reningsutrustning eller att företa åtgärder i omgivningen såsom att uppföra bullerval-lar, plank o.d. Att begränsa verksamheten kan innebära att produktionen inte ska stiga över en viss nivå eller att verksamheten inte bedrivs nattetid. Försiktighetsmått är ett övergripande begrepp som innefattar både skyddsåtgärder och begränsningsåtgärder.

3. Hur stora försiktighetsmått som krävs för att en miljöfarlig verksamhet ska få utövas beror på omständigheterna i varje enskilt fall; dock är inte vilka omständigheter som helst relevanta och de relevanta omständigheterna får heller inte bedömas hur som helst. I praktiken ställs krav ofta med utgångspunkt från de fakta utövaren av den miljöfarliga verksamheten presenterar i sin tillståndsansökan jämförda med vad som i övrigt kommer fram i tillståndsärendet.

Under handläggningen av tillståndsärendet bereds remissmyndigheter som SNV, Länsstyrelsen, miljö- och hälsoskyddsnämnden m.fl. inklusive sakägarna tillfälle att avge yttrande.

4. För att avgöra vad som kan krävas ska myndigheten tillämpa ML 5 § och då inte minst dess 2 och 3 st.

Först gäller det att slå fast vad som är tekniskt möjligt att genomföra vid just den typ av verksamhet som prövas. Den bästa teknik som används i produktion, i Sverige eller utomlands, ska användas.

Frågan är sedan vad som är skäligt att fordra, varvid både allmänna och enskilda intressen ska beaktas.

När det är gjort ska myndigheten bedöma vad som kan påverka kraven i just det aktuella fallet. Enligt tredje stycket ska

man ta hänsyn dels till beskaffenheten av området som kan bli utsatt för störning och betydelsen av störningens verkningar, dels till nyttan av verksamheten samt kostnaden för skyddsåtgärd och den ekonomiska verkan i övrigt av de försiktighetsmått som kan komma ifråga.

Normalt ska utövaren kunna åläggas att vidta åtgärder som ett typiskt företag i branschen skulle klara av. För befintliga anläggningar som inte vidtar några produktionsändringar måste man dock ta särskild hänsyn till den aktuella verksamhetens förutsättningar och kanske jämföra med andra anläggningar av samma ålder och med liknande ekonomiska förutsättningar.

5. ML anger inte uttryckligen vilka typer av försiktighetsmått som kan föreskrivas. Tillståndsmyndigheten får för varje enskilt fall överväga vilka åtgärder som är lämpliga att vidta.

Det betyder inte att det står tillståndsmyndigheten fritt att föreskriva olika typer av åtgärder. I ett regeringsavgörande den 4 juni 1992 upphävdes KN:s föreläggande för vägverket. Vägverket hade ålagts att inom ett år från att beslutet vunnit laga kraft skapa en bullerskärm längs en väg. Vidare skulle verket omgående inleda förhandlingar med fastighetsägarna i syfte att få till stånd en överenskommelse om åtgärder för att förbättra ljudisoleringen i vissa hus. Om förhandlingarna inte ledde till något resultat skulle vägverket inom två år påkalla fastighetsdomstolens prövning av ersättningsfrågan.

Regeringen ansåg att föreskrift om förhandlingsskyldighet och att påkalla fastighetsdomstolens prövning inte var att betrakta som skyddsåtgärder eller försiktighetsmått enligt ML 5 §. Regeringen upphävde således föreskrifterna. Beslutet kan diskuteras, men vi ska här inte ta upp detta närmare.

6. För företag som bedriver miljöfarlig verksamhet är det av viss betydelse att deras verksamhet bedrevs redan innan bostäder uppförs och tas till användning i deras närmiljö. Som nämnts ovan är det inte troligt att befintlig verksamheten skulle komma att förbjudas vid en tillståndsprövning men i övrigt har inte turord-

ningen någon avgörande betydelse. En viss prioritet uppkommer trots allt i och med tillstånd enligt ML, vilket medför en rätt att bedriva verksamheten i enlighet med föreskrivna villkor. Utövaren kan då i princip inte förbjudas att bedriva verksamheten utom om han missköter sig mycket allvarlig. Vi utreder prioritetsfrågor närmare i B3.

7. För tillståndsgivningen är det ett problem att det ML inte medger att man förhindrar att omgivningen runt verksamheten förändras på sätt som kan kräva ändring av villkoren för verksamheten. Det är inte heller möjligt före tillståndsmyndigheten att föreskriva att det i plan föreskrivs buffertzoner runt miljöfarliga anläggningar. Tillståndsmyndigheten kan alltså inte i tillstånd till verksamhet förbjuda bebyggelse eller olika aktiviteter i den närmaste omgivningen.²

Det torde däremot vara möjligt att ställa som villkor att det tillskapas en buffertzon runt verksamheten (vilket inte är exakt samma sak som att det som villkor förbjuds bostadsbebyggelse i området). Det ligger då i utövarens intresse att påverka och samverka med kommunen för att en buffertzon ska upprättas i plan. Det är inte nödvändigt att buffertzonen tillskapas genom planläggning utan det är också möjligt för utövaren att förvärvar den aktuella marken eller att ingå sådana avtal med ägaren av intilliggande så att en tillfredsställande buffertzon tillskapas.

8. Det finns sådan verksamhet som medför störningar trots att skyddsåtgärder vidtagits eller är av sådan art att den föranleder olägenhet av väsentlig betydelse, i dessa fall tillämpas ML 6 §. Huvudregeln är att sådan verksamhet ska förbjudas men om det finns särskilda skäl är det möjligt att tillåta den sådana beslut tas av regeringen.

² Westerlund: Miljöskyddslagen En analytisk lagkommentar (Göteborg 1990) 6.37.

9. För den här framställningen är det intressant att peka på att tillståndsmyndigheten inte kan lämna tillstånd till en verksamhet om den strider mot gällande detaljplan eller områdesbestämmelser för den tänkta lokaliseringen. Tillståndsmyndigheten är på det sättet begränsad av den bedömning av markanvändningen som kommunen gjort. Det är dock möjligt att göra mindre avvikelser om syftet med planen eller bestämmelserna inte motverkas.

10. Ovanstående är en synnerligen kortfattad beskrivning av tillätlighetsreglerna (kravreglerna) i miljöskyddslagen. Vi återkommer många gånger under den fortsatta analysen och diskussion till olika rättsfrågor som knyter an till dessa kravregler. För en närmare redovisning av reglerna hänvisas till den särskilda litteraturen därom.³ Vi övergår vi nu till frågan om tillstånds rättsverkan och förutsättningarna för att givna tillståndsvillkor ska kunna ändras.

11. Huvudregeln är att tillstånd är en form av koncession för viss verksamhet på viss plats, gällande för all framtid, men *villkoren* kan ändras under olika förutsättningar som vi nu ska ta upp. Vad gäller förutsättningarna för att upphäva själva tillståndet som sådant gäller i huvudsak följande.

För det första kan under särskilda förutsättningar tillstånd tidsbegränsas. Sådana fall tar vi fortsättningsvis inte upp utöver att vi vill konstatera att det för ett tidsbegränsat tillstånd *under tillståndstiden* gäller samma som för tillstånd i allmänhet.

För det andra ska här nämnas ett problem som Sverige har försatt sig i genom att underteckna EES-avtalet utan förbehåll vad gäller koncessionerna. Det finns nämligen EG-direktiv som hör till det avtalet som innebär att koncessioner för ett antal typer av

³ I första hand Westerlund: Miljöskyddslagen En analytisk lagkommentar (Göteborg 1990) och Michanek: Svensk miljö rätt (Oskarshamn 1993). För djupare analyser av tillätlighetsreglerna se Svärd-Rahmn: Prövning enligt miljöskyddslagen (Stockholm 1975) och Westerlund: Miljöfarlig verksamhet (Lund 1975).

miljöfarlig verksamhet inte får vara obegränsade i tid.⁴ Nödvändiga svenska lagändringar har dock ännu inte gjorts, varför vi för denna rapport lämnar detta åt sidan.

I huvudsak gäller sedan att verksamhet för vilken tillstånd enligt miljöskyddslagen har getts enligt ML 23 § ändå kan förbjudas, i betydelsen att tillståndet kan dras in, om den som sökt tillstånd vilselett tillståndsmyndigheten genom att lämna oriktiga uppgifter eller när givna villkor har åsidosatts i betydande mån eller om det genom verksamheten har uppkommit olägenheter av väsentlig betydelse som inte förutsågs när verksamheten tilläts.

Det är emellertid så pass ovanligt att en verksamhet förlorar sitt tillstånd, och förutsättningarna för sådant har inget med frågorna i vår undersökning att göra, att vi fortsättningsvis lämnar detta åt sidan. I övrigt gäller att tillståndet ska vara en garanti för att verksamheten ska få utövas i enlighet med tillståndet. Vi har därvid förutsatt följande, vilket har synnerligen stor betydelse för vår undersökning och dess avgränsning: *Att ett tidigare obebyggt närområde bebyggs kommer inte att uppfattas som en sådan olägenhet av väsentlig betydelse som kan leda till att en koncession just därför hävs.* Vi grundar detta mycket bestämda ställningstagande på vad som sägs om koncessionens rättsverkan *just i prioritetshänseende* i miljöskyddslagens förarbeten 1969.⁵

12. Däremot kan tillståndsmyndigheten enligt 24 § ML, efter vad som är skäligt, ändra eller upphäva gällande villkor eller meddela nya villkor för verksamheten. Detta är något helt annat än omprövning av själva tillståndet som sådant.

Fråga om villkorsändring kan uppkomma dels när utövaren själv begär ändring av villkor eller tillstånd, dels efter framställan från SNV eller på initiativ av länsstyrelsen enligt ML 26 §. Sakägare, t.ex boende i det nya bostadsområdet intill verksamheten,

⁴ Se härom bl.a Westerlund: EG:s miljöregler ur svenskt perspektiv 2 uppl (Smedjebacken 1993).

⁵ Se härom Westerlund: Miljöfarlig verksamhet (Lund 1975) s 267 samt SOU 1966:65 s 219 och prop 1969:28 s 217.

kan inte formellt anhängiggöra en fråga om villkorsändring utan enda möjligheten är att påverka Naturvårdsverket, alternativt länsstyrelsen, att ta upp frågan.

Oavsett om något har ändrats eller inte kan villkoren ändras tio år från det att tillståndsbeslutet trädde i kraft.

Om villkoren ska ändras innan tio år förflutit måste speciella förutsättningar vara uppfyllda. Om bostäder ska placeras i närheten av den miljöfarliga verksamheten, är det framför allt två av förutsättningarna i ML 24 § som aktualiseras. Ändring av villkoren kan för det första ske om förhållandena i omgivningen ändrats väsentligt, för det andra om det är möjligt att uppnå en väsentlig förbättring ur miljösynpunkt genom att använda av ny process eller reningsteknik. Tillkomsten av bostäder i närheten faller närmast under den första kategorin.

13. En viktig fråga i det följande är den om vad som egentligen kan betraktas som väsentlig förändring av förhållandena i omgivningen. En annan viktig fråga är om det finns anledning räkna med att villkoren kan komma att ändras på grund av att bostäder uppförs i närheten.

I förarbetena till 1981 års ändringar i ML har bl.a bebyggelse i närheten av miljöfarlig verksamhet anförts som exempel på vad som skulle kunna vara en väsentlig förändring. Förhållandena måste dock bedömas för varje enskilt fall. Det torde inte behövas risk för direkt farliga störningar som gör bostäderna hälsovådliga. Även om planändringen medför att det kommer att bo människor som utsätts för negativa störningar som understiger sanitär eller på annat sätt hälsovådlig nivå, kan detta innebära en väsentlig ändring av förhållandena. Den springande punkten är då hur de vidtagna försiktighetsmått ligger i förhållande till vad som i och för sig vore tekniskt-ekonomiskt möjligt.

Av detta följer att villkorsändringarna inte ska innebära att verksamheten tvingas upphöra, utom om verksamheten har sämre ekonomi än genomsnittet. Tekniskt sett upphävs då inte tillståndet. I stället ska verksamheten åläggas sådana åtgärder, som mot-

svarar vad som utifrån tekniskt-ekonomiska aspekter enligt 5 § ML kan krävas.⁶

Effekten av krav på dyr reningsutrustning o.d torde dock i vissa fall kunna leda till att ett företag inte längre anser det vara lönsamt att driva verksamheten vidare. Men då är det företagaren som bestämmer sig för att inte längre utnyttja ett tillstånd.

14. Markanvändningsförändringar som följer av beslut enligt PBL och som leder till ekonomiskt kännbara villkorsändringar eller osäkerhet för utövaren av miljöfarlig verksamhet är något som utövaren av den miljöfarliga verksamheten inte kan få ersättning för enligt ML. Principen om att förorenaren betalar slår helt igenom i denna lag.

Företagarens och kommunens agerande i miljöskyddsärenden

15. I detta kapitel, som ju endast översiktligt redovisar ML, begränsar vi oss till att skissera några frågeställningar som rör situationer där en miljöfarlig verksamhets påverkansområde bebyggs efter att verksamheten har etablerats. Närmare analyser kommer senare.

Om man ska starta en miljöfarlig verksamhet är det naturligtvis bra att känna till vilka planer kommunen har för marken i närområdet.

Översiktsplaner ger besked, om än osäkra, om möjligheten av framtida ändringar. Områdesbestämmelser ger besked om begränsningar i markanvändningen och detaljplaner ger besked om vilken markanvändning med avseende på bebyggande som för tillfället är tillåten i viss område.

Innan utövaren lämnar in en tillståndsansökan måste han enligt ML 12 a § samråda med statliga och kommunala myndigheter, organisationer och även enskilda som kan ha ett väsentligt intresse

⁶ Detta är analogt med den tillståndsteknik som användes i KN 32/1972, se härom bl.a Westerlund: Miljöfarlig verksamhet (Lund 1975) s 253.

i saken. Kommunen kommer alltså in i ärendet på ett mycket tidigt stadium och har möjlighet att framföra åsikter och invändningar om verksamhetens lokalisering och kommunala planer. Det borde vara självklart att kommunen i detta läge informerar utövaren om vilka markanvändningsförändringar som kommunen kan komma att tillåta i närområdet. Utövaren har också då möjlighet att förhöra sig om eventuella planer. Tillståndsmyndigheten bereder sedan enligt 14 § ML statliga och kommunala myndigheter möjlighet yttra sig, varvid kommunen åter kan diskutera lokalisering och kommunal planering.

Det är möjligt att kommunens företrädare, på grund av rådande arbetsmarknadsläge o.d, främst ser fördelarna med verksamhetens lokalisering i kommunen, men ansvaret för att förutsebara och möjliga framtida planändringar kommer i dagen bärs rimligen av kommunen. Dock kan också Länsstyrelsen med sin relativt goda insyn i översiktsplaneringen kunna bidra till att belysa planläge och -utveckling.

16. I förarbetena till PBL diskuterades frågan om vilken betydelse ett tillstånd enligt en speciallag, t.ex ML, skulle ha på en efterföljande prövning enligt PBL. Departementschefen anförde:

”Om kommunen i sitt yttrande till specialmyndigheten inte har motsatt sig företaget, får man i allmänhet anta att kommunen från sina utgångspunkter inte heller motsätter sig ett tillstånd enligt PBL. Normalt bör man således i dessa fall kunna räkna med att tillståndet enligt en speciallag också följs av tillstånd enligt PBL. Om en kommun i sitt yttrande till specialmyndigheten har motsatt sig ett företag på grunder som kan hänföras till PBL, men tillstånd enligt en speciallag ändå lämnas, bör dock detta tillstånd inte binda kommunen vid en senare prövning enligt PBL.”⁷

Departementschefen tillade att området inte borde lagregleras eftersom PBL inte innehåller någon bestämmelse om att ett till-

⁷ Prop 1985/86:1 s 453 f.

stånd enligt ML skulle vara bindande. Därmed är dock egentligen frågan rättsligt reglerad: Tillstånd enligt ML tvingar inte kommunen att planlägga för verksamheten eller ge bygglov för densamma.

17. Hur långt kan man då komma vad gäller hanteringen av markanvändningskonflikter enligt ML? Vad händer om kommunen i tillståndsärendet inte har framfört invändningar mot lokaliseringen? Vad händer om kommunen har sålt den aktuella marken till utövaren av miljöfarlig verksamhet och därtill tillåtit etablering i plan, och först därefter upplyser om att bostäder ska placeras i närheten?

Om vi bortser från avtalsrättsliga implikationer, kan blott konstateras att utövaren av den miljöfarliga verksamheten därmed fått ett problem han kanske inte förutsett. Kommunal tystnad i ett tillståndsärende enligt ML har ingen rättsverkan vad gäller skyldigheten att vidta försiktighetsmått.

18. När kommunen tillåter etablering i rättsligt gällande plan rör det sig om ett slags myndighetsutövning.⁸ Med utgångspunkt från att samråd, enligt ML 12a och 14 §§, ska ske med bl.a kommunala myndigheter, agerar kommunens byggnadsnämnd (eller vad den kan kallas i kommunen i fråga) som myndighet även i miljöskyddslagsärendet.

Om kommunen även överlåtit marken uppkommer frågan huruvida de förändrade förutsättningarna kan betraktas som fel i fastighet. Kommunen agerar ju då som ett privaträttsligt subjekt, men borde kunna förutsättas ha tillgång till och skyldighet att framföra kommunens förväntade planändringar som kan komma att påverka den fastighet som överlåtes. Detta behandlas i B3.

⁸ Vi går här inte in på begreppsliga frågor som hör samman med att beslutet fattas av en politisk församling som sådan.

B3 Särskilda rättsfrågor

Problemställningarna har antytts och rättsreglernas grunder har gått igenom. I detta kapitel tar vi upp några speciella rättsfrågor som anknyter till det föregående och utvecklar vissa frågor om rättsregler. De helt överskuggande frågorna är grannelagsrättsliga, inte planrättsliga, och en av de viktigaste frågorna där rör prioriteten. Därutöver tar vi upp vissa markanvändningsfrågor reglerade i PBL och lanserar beteckningen IBOZ — Införande av Boende i Olämplig Zon.

Vi tar här också upp en del grundläggande ersättningsfrågor eftersom en rätt kan ha två sidor, den ena en fysisk och den andra en ekonomisk. Ersättningsfrågor berörs också utifrån vissa andra aspekter i kap 5.

A. Grannelagsfrågor

1. Långt före modern miljöskyddslagstiftning fanns rättsregler om grannelagsförhållanden och där förekom även begreppen emission och immission.¹ Klassiska exempel på emissioner är rök, stoft och buller. När ett område utsätts för sådant, som har släppt ut (emitterats) från någon annan plats, föreligger alltså en immission.

Men grannelagsfrågor är inte begränsade till fysiska emissioner även om det är emissions- och immissionsfrågor som formar kärnan i grannelagsrättens yttringar. Psykiska immissioner ingår

¹ Det grundläggande svenska rättsvetenskapliga arbetet på detta område är Ljungman: Skada och olägenhet från grannfastighet (Uppsala 1943).

i Sverige i immissionsbegreppet och omfattas av ML:s störningsbegrepp i dess 1 § 1 st 3 p. Typiska exempel på sådant är osäkerhetskänsla, rädsla eller ovilja att bo på viss fastighet till följd av antaganden om verkningar, eller risker för verkningar, från något utanför fastigheten. Svensk rättspraxis känner bl.a rädslan för explosionsartade bränder och liknande.² Risken för hälsoeffekter från högspänningsledning är ett exempel som på senare år orsakat psykiska immissioner.

2. Begreppet miljöfarlig verksamhet i ML är kopplat till risken för vattenföroreningar och/eller risken för omgivningsstörningar av immissionstyp.³ Vi ska i denna rapport i linje härmed utgå från sådana miljöfarliga verksamheter som orsakar eller kan orsaka *immissioner*. Med den avgränsningen är det ingen som helst tvekan om att en typisk miljöfarlig verksamhet *kräver* en omgivning att få sprida de störningar i, som inte kommer att förebyggas på ett eller annat sätt. Sett ur ett grundläggande äganderättsperspektiv förutsätter alltså typiskt sett bedrivandet av miljöfarlig verksamhet på sådant sätt att inte 100 % av störningarna begränsas till utövarens eget markområde att även *annans egendom* behöver användas *som recipient* (mottagande område). Eller för att använda den grannelagsrättsliga terminologin: Miljöfarlig verksamhet kännetecknas av att den *emitterar* något och det som emitteras utanför fastigheten *immitteras* i grannskapet (eller på ett ännu större avstånd). Alltså: Det som går ut som emission, kommer in någon annanstans som immission.

3. Trots detta hänförs inte tillstånd till miljöfarlig verksamhet till den typiska expropriationen. Å andra sidan är det ingen tvekan om att det finns drag av expropriation i ett tillstånd till miljöfarlig verksamhet, som innebär att omgivande fastighetsägare kommer

² Ett sådant är det som koncessionsnämnden prövade, och 1977 vägrade tillstånd för, avseende latexstillverkning i Sandarne i Söderhamns kommun (KN 36/1977).

³ 3 kap jordabalken kompletterar i någon mån.

att behöva tåla störningar från verksamheten. Ändå utgår ingen regelmässig ersättning till de fastighetsägare, vars markområden utgör recipienter. Skadestandsreglerna är i stället i huvudsak kopplade till överskridande av vad som är orts- och allmänvanligt (en tolerangräns).

Av detta samt av miljöskyddslagen m.fl i stort följer att en utövare av miljöfarlig verksamhet aldrig har en initial, ersättningsgill rätt att bedriva sin verksamhet, än mindre expandera densamma.

4. Under vilka förutsättningar har en utövare av miljöfarlig verksamhet någon "rätt" till tillstånd enligt ML? Svaret härleds främst ur tillåtlighetsreglerna i den lagen (som via 2 § 1 st ML har en koppling till bl.a NRL och annan lag, inklusive PBL). Mekanis- men i lagstiftningen kan beskrivas på bl.a följande sätt:

Den som ansöker om tillstånd enligt ML ska ges sådant tillstånd om sökanden har visat att verksamheten fullt ut uppfyller samtliga tillåtlighetsregler som anges i ML och rimligen också i NRL och annan lag. Därtill ska olika procedurkrav vara uppfyllda. Samordningen med annan lag är i praktiken betydligt mer komplicerad än så här, och det finns olika uppfattningar huruvida *tillståndsmyndigheten, vars prövning regleras i ML*, behöver pröva att även all andra tillämpliga lagars kravregler är uppfyllda. Tillståndsmyndigheten får dock inte vägra tillstånd godtyckligt eller på andra kriterier än att någon av de relevanta rättsliga förutsättningarna inte är uppfylld. Om någon ändå skulle vägras tillstånd, trots att samtliga relevanta kravregler är uppfyllda, har dock denne för den skull ingen generell ersättningsrätt.⁴

5. Det finns alltså ett slags mycket starkt avgränsad rätt till tillstånd enligt ML, som inte är ersättningsgill. Avgränsningen kan bli ännu snävare till följd av planläget för det område, där verksamheten som sådan ska bedrivas, nämligen om gällande

⁴ Vi bortser här från vad eventuella skadestandsrättsliga bedömningar för felaktig myndighetsutövning kan föranleda.

detaljplan eller områdesbestämmelser hindrar verksamhetens lokalisering dit. Sådant hinder är inte ersättningsgillt.

6. Vi använde uttrycket *starkt avgränsad* för den rätt till tillstånd, som vi behandlade. Betydelsen av detta kommer tydligt fram när vi går över till rättsläget för den, som bedriver en miljöfarlig verksamhet för vilken tillstånd finns enligt ML och därvid följer tillståndet fullt ut, och som nu vill expandera på ett tillståndspliktigt sätt. Rätten till det sökta nya tillståndet inramas — återigen — av kravreglerna i olika lagar med ML i centrum, kravregler som vi har behandlat i kap 1 och där 4 § ML om platsval samt 5 § om försiktighetsmått och 6 § första stycket om olägenhet av väsentlig betydelse är de verkliga flaskhalsarna — om inte gällande detaljplan har lagt till ännu en sådan begränsning.

7. Av kravreglerna i ML, lästa tillsammans med förarbetena, ser man att förhållandena i påverkansområdet (omgivningen) har rättslig relevans för bedömningen av tillåtligheten. Detta betyder bl.a att om det har tillkommit bostadsbebyggelse i verksamhetens omgivning efter att det första tillståndet gavs, verksamhetens expansion mycket väl kan strida mot ML. Därmed ska tillstånd vägras. Det saknas ersättningsregler kopplade till ML för mistade expansionsmöjligheter. Inte heller finns det någon generell rätt att störa omgivningen på ett sätt som begränsar omgivningens användningssätt.

Utövare av miljöfarlig verksamhet har alltså ingen egentlig rätt till expansion på platsen. Sådant rätt får utövaren endast genom tillstånd enligt ML för expansionen. Sådant tillstånd ska inte ges annat än om kravreglerna i ML är uppfyllda. Vad dessa innebär, har just redovisats.

8. Vi lämnar därför frågan om ML-perspektivet på tillståndsgiven miljöfarlig verksamhet som hindras expandera till följd av att tillstånd enligt ML vägras för expansionen. I stället övergår vi till frågan om tillståndsgiven verksamhet som utsätts för krav på

ytterligare försiktighetsmått därför att ändrade förhållandena i omgivningen påkallar detta.

Rättsläget är i och för sig enkelt att beskriva, om än mindre lätt att i varje enskilt fall översätta i pengar eller tekniska åtgärder. Huvudregeln är (än så länge, jfr 311) att tillståndet inte kan upphävas annat än under mycket speciella förutsättningar, som dock rör annat än våra problem. Villkoren kan däremot omprövas och detta under betydligt fler förutsättningar. En av dessa förutsättningar är den för vår rapport så kritiska *om förhållandena i omgivningen ändrats väsentligt*.

9. Problemställningen har delvis behandlats tidigare i annat sammanhang.⁵ Immissionssakkunniga ansåg att prioritetsfrågor i första hand borde lösas genom planläggning m.m.⁶ men också att de måste beaktas i det som nu är miljöskyddslagstiftningen (vi återkommer för vår del till prioritetsfrågorna i just PBL-sammanhang i följande kapitel, främst avsnitt B4 avsnitt 05-06). Immissionssakkunniga tog bl.a upp exemplet att en äldre anläggning, som utsattes för ytterligare krav på åtgärder eller kanske till och med förbud, ändå skulle få bestå oförändrad eller med smärre ändringar, såvida inte störningarna var mycket avsevärda (observera att det exemplet förutsätter verksamhet för vilken tillstånd ännu inte finns — betänkandet kom 1966). Sakkunnigas motivering var att verksamheten ”i och för sig är nyttig och av sådant slag att den inte förmår bära ytterligare belastning”.⁷

Resonemanget går i allt väsentligt ut på exakt samma sak som beaktande av att en verksamhet hade inletts (och därefter inte expanderat) vid en tidpunkt då miljöinsikter och tekniska förutsättningar var annorlunda än vid något senare bedömningstill-

⁵ Se främst Westerlund: Miljöfarlig verksamhet (Lund 1975) kap 18.

⁶ SOU 1966:65 s 218 f. Härom Westerlund: Miljöfarlig verksamhet (Lund 1975) s 266 med not 5 och där anmärkta koncessionsnämndsbeslut.

⁷ Exemplet och den diskussion som nu följer går tillbaka på Westerlund: Miljöfarlig verksamhet (Lund 1975) s 266 ff.

fälle.⁸ Det var också departementschefens åsikt 1969 att prioriteten och frågorna om befintliga anläggningar hängde nära samman.⁹ Denna kopplade vidare prioritetsverkan till *tillståndet* enligt ML. Detta innebar just det som sagts ovan. Inte tillståndet, men väl villkoren, kan senare omprövas och då på grundval av tillåtlighetsreglerna i ML och dessa har en särskild betydelse för verksamhet som redan är etablerad på platsen.¹⁰

10. När det gäller tillståndsprövad miljöfarlig verksamhet beträffande vilken det ställs ytterligare krav på försiktighetsmått, respektive där expansion som kräver nytt tillstånd övervägs, är rättsläget egentligen inte mera komplicerat än vad som nu har beskrivits. Skulle vi däremot gå in på prioritetsfrågor för även sådan miljöfarlig verksamhet som inte är tillståndsprövad, och sätta dem i olika tänkbara konfliktsituationer, blir det omöjligt att gå igenom var och en för sig. Antalet möjliga kombinationer kan räknas i miljoner.¹¹

11. I grannlagsfrågor kan, oavsett ovanstående, uppkomma frågan huruvida inte en granne borde acceptera att tillkomsten av en miljöfarlig verksamhet i närheten de facto minskar hans egen marks användbarhet. Om någon äger grannfastigheterna till en industri och bestämmer sig för att exploatera dessa för bostadsbebyggelse, kan man tycka att denne någon som markägare i själva verket vidtar en åtgärd *som på det sättet inverkar på industrigrannfastigheten, att den inte kan användas på ett för industriverksamhet ändamålsenligt sätt.*

⁸ Westerlund: Miljöfarlig verksamhet (Lund 1975) s 267.

⁹ Prop 1969:28 s 217.

¹⁰ Westerlund: Miljöfarlig verksamhet (Lund 1975) s 267. Märk dock att terminologin blivit besvärande oklar; där talas om *tillståndstid*. Med detta avser dock inte att tillståndet (då) skulle vara tidsbegränsat, utan att tillståndet i dess specifika form med vissa villkor kunde omprövas.

¹¹ Westerlund: Miljöfarlig verksamhet (Lund 1975) s 273. Vad som sägs där har aldrig ifrågasatts.

Om man skulle acceptera synsättet att grannen till industri genom att använda marken för bostadsbebyggelse "skadar" sin industrielle granne, har man å andra sidan också accepterat att tillkomsten som sådan av industrin skadade grannarnas fastigheter — utan ersättningsrätt för dessa. Med ett renodlat prioritetssynsätt skulle detta vara möjligt. Den som först hinner konkretisera sina markanvändningsplaner på ett sätt som blockerar för grannarna vinner.¹²

Svensk rätt är dock inte helt anpassad till det synsättet. Dels diskuterades prioritetsfrågan relativt ingående vid tillkomsten av ML vilket delvis har berörts ovan. Dels saknas en tydlig regel om prioritet i planlagstiftningen. Alltså gäller *inte* principen att den som först kommer till skott generellt begränsar omgivningens användbarhet vad gäller tillåtlighetsfrågor.¹³ I sammanhanget ska nämnas att om en detaljplan medför hinder för enskilt byggande av viss mark, ska ägaren till marken kunna få ersättning för detta. Skadestandsfrågor berör vi nedan.

B. Vissa markanvändningsrättsliga frågor

12. Särskilt genom NRL och PBL framhävdes den relativa lämpligheten av olika användningssätt för viss mark. Kopplingen till miljöförhållanden blev möjligen lite tydligare än i tidigare byggnadslag. Hushållning med mark- och vattenområden var också en aspekt som utan alltför stor möda kan utläsas tydligare än i tidigare lag. Helt nyligen har därtill kopplingen till de nutida

¹² Observera att om vi i det nämnda fallet bytte ut grannfastighetsägare i allmänhet mot *kommunen* som grannfastighetsägare, ett antal ytterligare frågeställningar aktualiseras varav många är av närmast avtalsrättslig art. Denna skillnad kommer att normalt inte att uppmärksammas i vår kommande analys eftersom densamma är avgränsad till plan- och miljörättsliga frågeställningar.

¹³ Delvis annorlunda blir bilden om vi skulle diskutera prioritet mellan två eller flera emittenter, alltså som samtliga konkurrerar om ett recipientområde. Se Westerlund: Miljöfarlig verksamhet (Lund 1975) kap 18.

miljömålen om uthållig utveckling och resurshushållning skrivits in i PBL.

Från samhällsekonomisk synpunkt kan det vara ett slöseri att flytta en industri till en annan plats, om flyttningen framtvingas av ändringar i grannfastigheternas markanvändning, förutsatt att industriverksamheten skulle kunna ha fortsatt utan dessa ändringar i grannskapet.¹⁴

13. Någon prioritet, i meningen rätt att få expandera en miljöfarlig verksamhet på viss plats även om omgivningens markanvändning ändrats så att expansionen inte (längre) är lämplig, existerar som nyss nämnts inte i svensk rätt. Det är i bättre överensstämmelse med svensk rätt att lägga prioritetsperspektivet åt sidan och i stället anlägga ett konkurrensperspektiv.¹⁵ I arbetet Miljöfarlig verksamhet (1975) beskrevs detta i termer av *prioritetstanken* respektive *planeringstanken* på följande sätt:¹⁶

”En industri anlades och senare uppkom bebyggelse i närheten. Industrin ska sedan byggas ut.

Prioritetstanken: Industrin bör få expandera även om det medför jämförelsevis stora olägenheter för dem som bor i närheten, eftersom industrin etablerades först.

Planeringstanken: Det är från olika synpunkter lämpligt om industrin expanderar, så länge nyttan av expansionen överstiger summan av kostnaderna för skyddsåtgärder och olägenheterna för dem som bor i närheten.

Exemplet¹⁷ [skulle visa] hur planeringstanken helt bortser från i vilken tidsordning de olika konkurrenterna kom till platsen. Det räcker med de aspekter som typiskt hör till en tillåtlighetsbedömning i allmänhet samt de speciella hänsyn som tas

¹⁴ Westerlund: Miljöfarlig verksamhet (Lund 1975) s 269 med not 24.

¹⁵ Westerlund: Miljöfarlig verksamhet (Lund 1975) s 278 f.

¹⁶ Westerlund: Miljöfarlig verksamhet (Lund 1975) s 279.

¹⁷ Som också täcker situationer där industrin inte har tillstånd för verksamheten.

till tidpunkten för den prövade anläggningens tillkomst och till om försiktighet iakttogs vid projekteringen etc.”

14. Mot ovanstående resonemang har egentligen inga specifika invändningar rests. I denna rapport har vi därtill visat att generell absolut prioritet innebärande rätt att expandera till nackdel för närliggande bostadsbebyggelse, en rätt kopplad till förhållandet att varit först i området, inte finns i ML eller annan lag. Därför måste vi gå över till planlagstiftningen och tillämpningen av denna för att se, i vilken mån olika konkurrenser om användningen av ett områdes mark är tillgodosedda eller inte av lagstiftarna. Vi kommer därvid att som modell för resonemanget ha ett hypotetiskt fall, som i betydande delar är en syntes av fallet med de oljehamnsnära bostäderna i Jarlaberg i Nacka kommun och fallet med de riskabelt placerade servicebostäderna i Ale kommun. Vi kallar denna typsituation Införande av Boende i Olämplig Zon (IBOZ).

15. IBOZ kännetecknas bl.a av att de som kommer att bo i området inte har besvärsmätt i planärendet samt av att etablerandet av bostäder i industrins närområde medför att sådana förändrade omständigheter uppkommit, att det är *möjligt* att ompröva villkoren redan före tioårsperioden. Vidare medför situationen typiskt sett svårigheter för industrins framtida expansion. Sådan blir kanske omöjlig. Å andra sidan kan industrin normalt sett inte tvingas bort från den verksamhet, för vars omfattning och plats tillstånd redan finns.¹⁸

Vidare kännetecknas IBOZ av att sannolikheten är mycket stor för att de som bor i grannskapet kommer att klaga över verksamheten.

¹⁸ För att förenkla diskussionen lämnar vi här åt sidan de egentligen betydelsefulla konsekvenser det kan få om Sverige efterlever EES-avtalet och därtill kopplade miljödirektiv, varav flera kräver att tillstånd *ska* vara tidsbegränsade och *ska* kunna upphävas i sin helhet efter en viss, relativt kort tid.

Till allt detta kommer att i IBOZ-situationerna de som flyttar in i området kan komma att utsättas för miljöförhållanden som är sämre än på flertalet alternativa platser, där bostadsbebyggelse tekniskt sett kunde placeras (här ser vi alltså ett exempel på betydelsen av *alternativ*). IBOZ-problematiken spetsas till för de fall där ett tankeexperiment skulle visa att bostadsbebyggelsens placering skulle ha lett till att en tillståndsansökan för motsvarande industri, om den gällde nylokalisering *efter* bostadsbebyggelsens uppförande, hade avslagits med hänvisning till 4 § ML eller — ännu starkare — 6 § ML.

Dessa typiska IBOZ-situationer illustrerar markanvändning för bostadsbebyggelse som förefaller strida mot kärnan i PBL:s kravregler. Områden nära förorenande och/eller potentiellt omgivningsfarliga verksamheter är helt enkelt inte lämpliga för bostadsbebyggelse enligt samtliga rimliga tolkningar av kravreglerna i PBL. IBOZ-situationer är sådana där länsstyrelsen har att gripa in enligt 12 kap PBL. I IBOZ-situationer har utövaren av den miljöfarliga verksamheten (numera) besvärsmätt. Vid besvärsprovningar borde i typiska IBOZ-fall det kommunala planbeslutet regelmässigt upphävas.

16. Detta betyder i sin tur att en regelrätt tillämpning av PBL innebär, eller snarare bekräftar, att den miljöfarliga industrins existens och tillstånd lägger begränsningar på markanvändningen i grannskapet. Detta aktualiserar givetvis frågan om det ekonomiska ansvaret för att grannskapets användningsförutsättningar begränsas. Eftersom begränsningen beror av den miljöfarliga verksamheten, vilket också kan uttryckas som att det som komplettering till tekniska skyddsåtgärder kanske behövs en skyddszon, följer det av PPP (Polluters Pay Principle) att kostnaderna bör bäras av den miljöfarliga verksamheten. En annan fråga rör det ekonomiska ansvarets omfattning — ska exempelvis skyddszonen köpas in/ägas av utövaren eller ska utövaren bara avkrävas någon form av intrångsersättning? Dels är detta en fråga

som faller under miljöskadelagen, dels finns det skäl att överväga vissa lagändringar eller vissa åtgärder.¹⁹

17. Den typiska IBOZ-situationen täcker sådana fall som tydligast strider mot PBL. Lagstridigheten är så tydlig, att vi fortsättningsvis utgår från att en IBOZ-situation innebär att PBL:s kravregler inte har efterlevts, och att om detta skett med stöd av en detaljplan det är kommunen (och eventuella överprövningsinstanser) som har gjort fel.

C. Ersättningsrätt — ur den störandes perspektiv

18. PBL ger ersättningsrätt endast för vissa situationer reglerade i 14 kap. Det gäller olika inlösenssituationer samt att ersättning ska betalas till den som skadas genom att dennes byggrätt försämrats av att detaljplanen ändrats under genomförandetiden. Det gäller också fall där mark tas i anspråk för skyddsanordningar. Det finns ytterligare fall där ersättningsrätt föreligger, men inget av dessa har betydelse för vår undersökning.

Generellt gäller att PBL inte ger utövaren av miljöfarlig verksamhet någon klar rätt till ersättning när endast intilliggande mark planändras.

Miljöskyddslagen ger ingen rätt till ersättning för den utövare av miljöfarlig verksamhet, som med tillämpning av ML:s kravregler avkrävs skyddsåtgärder eller förbjuds bedriva en verksamhet.

Innebär då detta att det inte finns fall där en tolkning av PBL:s regler eller andra lagar skulle leda till att ersättningsrätt för utövaren av miljöfarlig verksamhet föreligger?

Svaret, som utvecklas i det närmast följande, förefaller vara att sådan ersättningsrätt i princip saknas. Observera dock att det svaret förutsätter att vi tills vidare lämnar olika slags avtalsrättsliga frågor utanför. När sådana tas in, blir bilden något nyanserad.

¹⁹ I kapitel 3 med förslag berör vi denna fråga.

Genomförandetidens ersättningsregler

19. Kommunens skyldighet att lösa mark och utge ersättning regleras i PBL 14 kap. Skyldigheten att lösa mark har sin motsvarighet i kommunens rättighet att lösa mark enligt PBL 6:17. Markägarens rätt att utnyttja marken för bebyggelse och liknande, den s.k byggrätten, representerar ett ekonomiskt värde. Före PBL utgjorde tillskapade byggrätter ett starkt hinder mot att förändra markanvändningen, eftersom markägarna var berättigade till ersättning för befintliga, outnyttjade byggrätter om planen ändrades. Ett av syftena med en avgränsad genomförandetid var att tidsbegränsa rätten att exploatera detaljplanerad mark.²⁰

Enligt PBL 14:5 har ägaren av en fastighet och innehavaren av en särskild rätt till fastigheten rätt till ersättning för den skada de lider om detaljplanen ändras eller upphävs före genomförandetidens utgång. Frågan om ersättning för ändring av planen under genomförandetiden gäller rättigheter som tillskapats men inte utnyttjats.

Det står följaktligen klart att markägare endast är garanterade att kunna bebygga marken i enlighet med detaljplanen under själva genomförandetiden.

20. Vilka har då rätt till ersättning och vad ska i så fall ersättas? Är ersättningsrätten begränsad till byggrätter eller inkluderar den mer?

Om en detaljplan eller en del av en detaljplan ändras eller upphävs under denna genomförandetid, kan det tyckas att markägare, som berörs av planändringen, automatiskt skulle ha rätt till ersättning för vad de betraktar som intrång eller skada. Problemet är dock att avgöra om den som yrkar på ersättning är ett berättigat subjekt. När detaljplanen ändras under genomförandetiden stadgar PBL 14:5 att kommunen ska utge ersättning till den fastighetsägare eller innehavare av särskild rätt till fastigheten för den skada de lider. Om en planändring sker av den fastighet där

²⁰ Prop 1985/86:1 s 157.

den miljöfarliga verksamheten bedrivs, har utövaren därmed rätt till ersättning vad gäller själva byggrättens begränsning.

Motsatsvis gäller ingen sådan ersättningsrätt om verksamheten istället bedrivs på grannfastigheten till den marken som planändras.

21. Om planen ändras endast avseende en fastighet belägen intill en miljöfarlig verksamhet, leder en strikt tolkning av regeringsrättens avgörande²¹ till att ersättningsrätt är utesluten trots att utövaren av den miljöfarliga verksamheten betraktas som sakägare enligt PBL 5:11. Majoriteten av regeringsrättens ledamöter fann visserligen att grannfastighetens ägare inte skulle anses berörd i fråga om rätten till ersättning, men konstaterade samtidigt att ersättningsrätten omfattar även dem vilkas intressen påverkas. Grannfastighetens ägare hade inte anfört att planändringen skulle komma att medföra annat än en orättvisa. Det var inte fråga om någon direkt inverkan på grannfastigheten.

Vi har övervägt huruvida det här vore berättigat med en utvidgad tolkning av rättsfallet.²² Den skulle i så fall leda till att det föreligger en rätt till ersättning för sådana berörda som avses i PBL 5:11 om planändringen eller upphävandet medför en direkt negativ inverkan på den intilliggande verksamheten, trots att byggrätten inte berörs. Den tolkningen är dock omöjlig att argumentera för, eftersom PBL är mycket starkt kopplad till just byggrättsfrågor, inte till att ersättningsgilla värden uppkommer till följd av positiva effekter *från* en fastighet *till* en annan.²³

²¹ RÅ 1989:96.

²² Vi vill även påpeka att denna text är utformad innan ytterligare rättsprövningar har gjorts som kan ha betydelse i sammanhanget. Ovanstående bör därför läsas med särskild försiktighet och jämföras med praxisutvecklingen.

²³ Utövaren av miljöfarlig verksamhet är alltså under genomförandetiden skyddad mot oväntade förändringar av markanvändningen vad gäller den mark där hans verksamhet är belägen. Blir fastigheten onyttig till följd av planändring berörande just fastigheten, d.v.s planändringen medför synnerligt men, är kommunen enligt PBL 14:5 skyldig att lösa in fastigheten om utövaren av den miljöfarliga verksamheten begär det. Denna situation är

22. Även om planen upphävs och ändras efter genomförandetidens utgång kan kommunen inte förbjuda utövandet av en verksamhet, för vilken tillstånd enligt ML finns. De planändringar som företas efter genomförandetidens utgång berättigar inte till ersättning, men den miljöfarliga verksamheten får dock fortsätta i enlighet med gällande koncessionsvillkor. Däremot ligger det i utövarens av miljöfarlig verksamhet intresse att vara aktiv i planeringsprocessen och framföra sina invändningar och egna förslag. Kommunen kan då inte undgå att beakta den miljöfarliga verksamhetens intressen när den antar den nya planen.

Billighetsersättning

23. Konstaterandet att det har betydelse vilken typ av markanvändning som har bedrivits på intilliggande mark, men att det inte föreligger någon lagstadgad rätt till ersättning, leder fram till en eventuell annan möjlighet för utövaren att erhålla ersättning, nämligen att kommunen utger ersättning p.g.a att planbeslutets verkningar framstår som obilliga. Det är i det sammanhanget viktigt att komma ihåg vad som tidigare diskuterats angående den kommunala likställighetsprincipen. Kommunen måste bl.a se till att ersättningen inte i praktiken blir ett direkt stöd till den miljöfarliga verksamheten, något som kan strida mot KL:s regler och som blir alltmer problematiskt som tiden går, med hänsyn till Polluters Pay Principle och EES-avtalet m.m.

Beslut om billighetsersättning kan inte överklagas som förvaltningsbesvär eftersom rätten till billighetsersättning inte är reglerad i lag. Företagarens möjligheter att bevaka och erhålla kompensation består i att vara aktiv och framhålla konsekvenserna av planbeslutet i planprocessen. Företagaren har möjligheter att framlägga alla de problem som planbeslutet kan medföra och

dock inte en sådan IBOZ-situation som vi har att behandla. För att fastigheten ska bli i hög grad onyttig för utövaren av den miljöfarliga verksamheten måste stora ekonomiska skador i form av marknadsvärdesminskningar inträffa.

argumentera för att kommunen inte kan vidta planändringen utan att ersätta företagaren.

Vi återkommer till billighetsersättning i nästa kapitel.

Andra eventuella ersättningsmöjligheter — fel i fastighet?

24. En på många sätt intresseväckande fråga är den, som kanske främst aktualiseras när kommunen har sålt en fastighet som sedan till följd av kommunala markanvändningsbeslut kanske inte kan användas på sätt som köparen tänkt sig. Dessa avtalsrättsligt grundade frågor har vi utelämnat i rapporten.

Skadestånd, fel och försummelse vid myndighetsutövning

25. Kommunen kan möjligen åläggas skadeståndsskyldighet för fel eller försummelse vid myndighetsutövning, enligt skadeståndslagen (SkL) 3:2. Utan att analysera begreppet myndighetsutövning, men med inkluderandet av beslut om antagandet av detaljplan under begreppet, är utgångspunkten den att det gäller beslut där samhället utövar makt över medborgarna. Den enskilde står i beroendeförhållande till myndigheten.²⁴ Skadorna som antas drabba miljöfarlig verksamhet till följd av planändringar i dess närområdet är i första hand förmögenhetsskador; fastigheten förlorar i marknadsvärde eller verksamhetens vinst minskar till följd av kostnader för skyddsåtgärder o.d. Rena förmögenhetsskador, utan samband med person eller sakskada, kan ersättas vid en tillämpning av SkL 3:2.²⁵

Rättsläget är dock oklart angående möjligheten för utövaren av miljöfarlig verksamhet att erhålla skadestånd på grund av att

²⁴ Bengtsson: Det allmännas ansvar enligt skadeståndslagen.

²⁵ Då den s.k. standardregeln avskaffades 1989, stärktes den enskildes rätt. Standardregeln innebar att även om ett fel eller misstag hade begåtts inträdde inte skadeståndsskyldighet om inte de krav, som med hänsyn till verksamhetens art och ändamål, skäligen kunnat ställas på utövningen, hade åsidosatts.

kommunen fattat planbeslutet på ett felaktigt eller försumligt sätt. Vi berör enbart förutsättningarna i de fall som här är aktuella.

Kommunens handlande vid antagande av den plan som medför verkningar för intilliggande miljöfarlig verksamhet avgör om kommunen handlat försumligt eller felaktigt. Bedömningen härav utgår från PBL:s regler för avvägningen mellan allmänna och enskilda intressen. För att kunna avgöra om avvägningen skett på ett riktigt sätt, måste man först klargöra om den skada som uppkommer är en följd av kommunens beslut. Enligt vad som redovisats tidigare har utövaren av miljöfarlig verksamhet, belägen på mark intill det område som planändrats, ett enskilt intresse som delvis täcks av PBL:s kravregler, men planbeslutet i sig medför inte någon rättighet eller skyldighet för företagaren. Effekterna av planbeslutet antas uppkomma först som en följd av att givna koncessionsvillkor ändras för den miljöfarliga verksamheten, och inte som en direkt följd av planbeslutet. Å andra sidan är detta en följd av tillämpning av miljöskyddslagen.

Trots att förmögenhetsskadan inte kan sägas uppkomma som en direkt följd av planbeslutet, vill kanske företagaren argumentera för ett ersättningskrav. Företagaren är, som andra fastighetsägare, beroende av kommunens beslut i planfrågor. Även om planbeslutet inte omfattar företagarens fastighet, får beslutet verkningar för företagaren och han anser sig kanske därför böra ha möjlighet att yrka ersättning för skador. Planmyndighetens intresseavvägning ska ju även innefatta en bedömning av intresset hos den miljöfarliga verksamheten.

26. Men för att skadestånd ska utgå, krävs fel i myndighetsutövningen. En felaktig intresseavvägning föreligger t.ex. om kommunen helt underlåtit att beakta och bedöma den miljöfarliga verksamhetens intressen vid avvägningen. Om kommunen väl uppmärksammat den miljöfarliga verksamhetens intressen men inte tagit hänsyn till dem kan det vara fråga om försummelse, låt vare en notoriskt svårbevisad sådan.

Intresseavvägningen är, som nämnts tidigare, i praktiken en skönsmässig bedömning ofta styrd av politiska motiv men ska vara

en tillämpning av lågradigt objektiverade regler. Det är inte meningen att skadeståndsskyldighet ska inträda annat än i mycket klara fall av felaktig tillämpning av sådan slags lagregler. Vid klara fall av fel eller försummelse är det i stället rimligt att anta att planbeslutet upphävs efter överprövning eller överklagande av beslutet. Någon ersättningsgill skada i övrigt kan då inte gärna ha uppstått.

D. Ersättningsrätt ur den stördes perspektiv — miljöskadelagen

27. Enligt MSkL är huvudregeln att den som bedriver miljöfarlig verksamhet ansvarar strikt för skador som uppkommer till följd av verksamheten. För att det strikta ansvaret ska träda in ska dock vissa omständigheter föreligga.

Därtill ansvarar företagaren vid fall av vårdslöshet eller oaksamhet.

Skadestånd utgår, enligt MSkL 1 §, för personskada, sakskada och ren förmögenhetsskada som den miljöfarliga verksamheten orsakar i sin omgivning. Ren förmögenhetsskada som inte orsakats genom brott ersätts endast om skadan är av någon betydelse. Bengtsson tar som exempel på detta att om dålig lukt från en fabrik avhåller någon eller några gäster från en restaurang i närheten, skulle MSkL knappast ge utrymme för ersättning för förmögenhetsförlusten.²⁶

Om en skada inte orsakats med uppsåt eller genom vårdslöshet utgår ersättning endast i den mån störningen inte skäligen bör tålas med hänsyn till förhållandena på orten eller till dess allmänna förekomst under jämförliga förhållanden. Avgörande är om störningen når upp till den s.k. toleransgränsen. I enlighet med Bengtssons exempel är det då naturligt att rök och buller måste tolereras i större utsträckning i ett industriområde än om det förekom i ett villaområde. En granne ska inte, enligt Bengtsson,

²⁶ Bengtsson: Miljörätt s 73.

kunna begära ersättning för nedsmutsad egendom eller störd nattsömn, om olägenheten är typisk för orten och företagaren vidtagit de åtgärder som kan begäras för att minska eller hindra störningen. Det sistnämnda innebär att följa givna tillstånd för verksamheten.

Om skador uppkommer på människors hälsa eller om störningen medför en klar risk för sådana skador eller om det gäller omfattande egendomsskador, spelar det dock knappast någon roll om störningen är Orts eller allmänvanlig.²⁷

28. Det är inte enbart skadelidande fastighetsägare i den miljöfarliga verksamhetens närhet som är ersättningsberättigade. Även t.ex. hyresgäster eller de som har sin permanenta arbetsplats i närheten av miljöfarlig verksamhet har rätt till ersättning om skadan de drabbas av beror av störning från den miljöfarliga verksamheten.

29. I MSkL 11 § regleras fråga om inlösen. Om en verksamhet som omfattas av MSkL medför att en fastighet bli helt eller delvis onyttig, eller att synnerligt men uppkommer vid begagnandet, utövaren av den miljöfarliga verksamheten lösa in fastigheten eller fastighetsdelen om markägaren begär det. För att bestämma löseskillning o.d. tillämpas expropriationslagens (ExpL) värderingsregler.

30. Sammanfattningsvis kan sägas att om bostäder uppförs intill miljöfarlig verksamhet har de boende möjlighet att väcka skadeståndstalan mot utövaren av den miljöfarliga anläggningen. Sannolikheten för att skadestånd ska utgå varierar med vilken typ av skada som uppkommer. Så länge den miljöfarliga verksamheten inte åstadkommer personskador, utan endast orsakar obehag på grund av det korta avståndet mellan den miljöfarliga verksamheten, är förutsättningarna för skadeståndsskyldighet mycket begränsade. Samma gäller om verksamheten innebär störningar som inte åstadkommer risk för sanitära olägenheter. Strikt ansvar

²⁷ Bengtsson: Miljörätt s 74.

torde då inte kunna åläggas utövaren av den miljöfarliga verksamheten förutsatt att vårdslöshet inte föreligger.

Rena förmögenhetsskador skulle visserligen kunna vara aktuella om de boende är fastighetsägare och argumenterar för att bostadsområdet förlorar i värde på grund av verksamheten, men detta gäller endast om typen av störning från den miljöfarliga verksamheten ändrats efter det att bostäderna uppförts. Här torde prioriteten återigen spela viss roll.

Så länge verksamheten bedrivs i enlighet med givet tillstånd och villkoren följs, blir det inte fråga om vårdslöshet eller oaktsamhet. Trots det kan det tänkas att det uppstår olägenheter som går utöver toleransgränsen. Vidare måste beaktas möjligheten — olika stor för olika typer av verksamhet — av ett tekniskt haveri i reningsutrustning eller något ännu värre såsom en katastrofbrand i en oljehamn etc. *Risken* för sådant finns alltid i vissa slags verksamheter och såvitt vi förstår kommer *utövaren av den aktuella miljöfarliga verksamheten* att vara strikt skadeståndsskyldig om risken någon gång förverkligas och orsakar större skador.

E. RF 2:18 och Europarådskonventionen

31. Enligt RF 2:18 gäller att "Varje medborgare vilkens egendom tages i anspråk genom expropriation eller annat sådant förfogande ska vara tillförsäkrad ersättning för förlusten enligt grunder som bestämmes i lag."

Ett beslut som innebär restriktion för en markanvändning, men inte ianspråktagande av marken, faller inte under detta lagrum.

Enligt artikel 1 i första tillägget till Europarådets konvention angående skydd för mänskliga rättigheter och de grundläggande friheterna anges att envar fysisk eller juridisk persons rätt till sin egendom ska lämnas okränk. Artikel 1 medger dock att konventionsstaterna får frånta eller reglera nyttjandet av egendom om det sker i det allmännas intresse.

Vi har tidigare visat att äganderättsintresset inte endast är knutet till den som utövar en störande verksamhet, utan även den vars egendom inte kan användas fullt ut på grund av störning från annan. Detta samt det förhållandet att PBL och ML m.fl. klart utgör sådana regeltyper, som enligt konventionen får utfärdas i det allmännas intresse, gör att konventionen inte har någon direkt inverkan på de slags frågor vi här behandlar.

B4 Markanvändningskonflikt — intressekonflikt

Vi försöker att i detta kapitel samla några frågor om intressekonflikter som rör markanvändning och med särskild betoning på sådant som förutsätter något slag av avvägning. Vi tar också upp några metoder för att minska eller minimera sådana konflikter. Kapitlet innehåller inga djärva slutsatser utan tjänar främst syftet att samla det elementära runt dessa konflikter och möjligheter att minska eller minimera dem.

A. Inledning

1. När människor och miljöfarlig verksamhet inte kan eller bör samsas inom ett begränsat område föreligger bl.a en form av planeringskonflikt. Intressena konkurrerar om en begränsad resurs — marken på viss plats eller i visst område. Kommunen måste inom lagens ramar¹ bestämma sig för vad som kan och ska prioriteras i det allmännas intresse. Därvid ska gällande rätt läggas till grund. Även om PBL inte anger hur olika intressen ska värderas står dock anvisningen för den grundläggande värderingen klar, nämligen i PBL 1:6 och 2:1 innebärande att planläggningen ska ske med utgångspunkt från vad som från allmän synpunkt är en lämplig utveckling.

2. Den bild som starkt påverkar vår undersökning visar en kommun som planlägger mark, liggande intill en miljöfarlig verksam-

¹ Jfr regeringsformen 1:1 och 1:9.

het, för bostäder; alltså ett närmast klassiskt IBOZ-fall. Vi kan lätt föreställa oss att kommunen kan redovisa ett dokumenterat behov av bostäder. Den kan kanske också redovisa att platsen är lämplig i andra hänseenden än vad gäller närheten till miljöfarlig verksamhet. Vidare anser sig kommunen finna att den miljöfarliga verksamheten kan medföra störningar på ett eventuellt bostadsområde i dess närhet.

Hur ska kommunen utföra intresseavvägningen och besluta i planfrågorna för området i bästa överensstämmelse med lag? Måste kommunen åstadkomma en lösning som motverkar framtida störningar, förebygger klagomål, inte leder till behov av eller yrkanden respektive beslut om villkorsändringar för den miljöfarliga verksamheten?

Vi kan utvidga denna bild och i den lägga in inte ett utan tre typfall.

Det enkla typfallet är när det enskilda intresset hos utövaren av miljöfarlig verksamhet att fortsätta och kanske även utvidga verksamheten objektivt sett är starkt. Om inget allmänt intresse står emot detta företagarentesse, och heller inget annat enskilt intresse står emot, är rättsläget enkelt. Det finns ingen egentlig konflikt. Om en plan upprättas måste denna befästa företagarens verksamhet. Detta följer av PBL.

Det konfliktfyllda typfallet är fallet där det finns en miljöfarlig verksamhet och minst ett enskilt intresse som står emot (kanske också något allmänt). Exempel är när en närliggande markägare har intresse av att exploatera sitt område för bostadsbebyggelse, men det rör sig om närområdet till den miljöfarliga verksamheten. I ett sådant fall aktualiseras

- inte bara exploatörens enskilda intresse, utan även
- utövarens av den miljöfarliga verksamheten, samt
- *därutöver* det allmänna intresset av dels en industriell verksamhet på aktuell plats, dels de boendes hälsa och miljö kvalitet i det tilltänkta bostadsområdet.

Då föreligger, försiktigt uttryckt, en komplex avvägnings-situation.

Ett *ytterlighetsfall* är när en planändring genomförs utan att det enskilda intresset har tillmätts nämnvärd betydelse. Till skillnad mot det första fallet föreligger här en konflikt, men allmänintresset har ansetts stort, eller det motstående enskilda intresset förhållandevis mycket svagt. Detta gäller framför allt fall där det för de flesta uppenbart enda riktiga är den planförändring som kommunen vill genomföra, eller där utövaren av den miljöfarliga verksamheten inte kan visa att det finns skäl att ta hänsyn till dennes verksamhet.

Mellan dessa typfallen finns givetvis en synnerligen mycket stor mängd mer eller mindre nyanserade falltyper.

3. Några grundläggande metoder för att minska konflikterna ska nämnas. En är att skilja olika typer av markanvändningar åt rent fysiskt. En annan är att se till att skyddsanordningar inrättas. En tredje, som ligger på tvärs i förhållande till de övriga två, är att bestämma hur stor störning av viss typ som får drabba ett område. En fjärde är att helt enkelt köpa sig ur konflikten, att betala ersättning. Vi har anledning återkomma till dessa metoder i det avslutande kapitlets diskussion med förslag.

Ett av instrumenten som uppmärksammas särskilt och som har att göra med samtliga dessa tre, men särskilt den förstnämnda, är tillskapande av skyddszoner eller som vi föredrar att kalla det: *buffertzoner*. Vi återkommer till detta bl.a i avsnitt 10 nedan.

4. Uppfattningen om gällande rätt inom plan- och miljöområdet är inte sällan grumlig, ibland med en del närmast mytiska inslag. Ett uttalande av en länsstyrelse i ett rättsprövat planbeslut kan illustrera detta och samtidigt ge uppslag till en diskussion om kommunens ansvar och uppgifter i sammanhanget:

”En grundläggande princip i byggnadslagstiftningen är att kommunen själv inom vida ramar äger avgöra hur marken skall användas och hur miljön skall utformas i den egna kommunen. Stor vikt bör således tillmätas de lämplighetsbedömningar som görs av kommunen. Staten skall som besvärsmyndighet ingripa i sådana bedömningar endast då kommu-

nen gjort en felaktig avvägning mellan motstående enskilda och/eller allmänna intressen eller då det först i samband med planens överklagande uppmärksammas att den har sådana brister (exempelvis vad gäller hänsyn till hälsa och säkerhet) som länsstyrelsen självmant bort ingripa mot vid prövning av planen enligt bestämmelserna i 12 kap 1§ plan- och bygglagen.”²

Närmare analyserat är uttalandet vare sig märkligt eller särskilt problemlösande, heller kanske inte alltigenom stringent. Huruvida kommunens ramar är ”vida” eller inte är inte något som man kan ta som utgångspunkt, utan som slutsats efter att ha analyserat reglerna i såväl PBL som annan lag och — inte minst — regeringsformen. Vad som sedan är en ”felaktig” avvägning är också något som kan utrönas först efter en rättslig analys.

I det följande tar vi upp några faktorer som är aktuella i intresseavvägningen och måste naturligtvis börja med att återvända till frågan om prioriteten.

B. Prioriteten

5. Vi har i föregående kapitel ingående behandlat prioritetsfrågor, och då främst ur grannelagsrättsligt perspektiv. Det perspektivet präglar delvis också miljöskyddslagen. Här ska vi kort behandla PBL och prioriteten.

Det kan tyckas naturligt att den verksamhet som först fanns ska utgöra ett hinder mot att förändra markanvändningen på intilliggande mark om man därigenom ”stör” den äldre verksamheten. Frågan är vilken betydelse som ska tillmätas den omständighet att miljöfarlig verksamhet var först på ”plan”.

Vid tillämpning av PBL har turordningen ingen egentlig betydelse i de fall planändringen gäller mark i närområdet till miljöfarlig verksamhet. Indirekt ska den dock ha stor betydelse

² RÅ 1989:95.

eftersom PBL bygger på såväl hushållning med mark som hänsyn till även enskilda intressen.

Någon skulle kanske hävda att sådan planändring som inte täcker den mark där anläggningen för den miljöfarliga verksamheten finns, där industrifastighetens byggrätt är opåverkad och där markanvändningen för industrin kan fortgå i enlighet med gällande koncession, inte skulle erbjuda några problem vid intresseavvägningen enligt PBL. Däremot skulle olägenheterna eller farorna som verksamheten kan medföra för de framtida boende beaktas. Kommunen får ju inte anta planer som medför risker för hälsan eller säkerheten hos boende som använder marken i enlighet med planen.

Sett på detta sätt medför således den miljöfarliga verksamhetens existens att användningssätten för kringliggande mark begränsas.

Detta är dock inget annat än ett klassiskt grannelagsproblem som vi har utvecklat i kap 5.

6. Regler som kan få tillämpning för att behandla frågor där turordningen aktualiseras finns i PBL:s 2 kap. Därav följer ju att kommunen genom planering inte får åstadkomma att bebyggelse på ett olämpligt sätt (se föregående kapitel om IBOZ) släpps fram i närheten av miljöfarliga och störande verksamheter.

Om kommunen ändå släpper fram bostadsbebyggelse genom exempelvis en planändring, kan detta medföra ökade kostnader för utövaren av den miljöfarliga verksamheten. Att denna verksamhet redan fanns har en absolut prioritetsverkan om den bedrivs med tillstånd enligt ML *men prioritetsverkan täcker som nämnts aldrig mer än det som tillståndet avser*. Utövaren kan därmed inte känna sig trygg mot skärpningar av villkor och han kan inte räkna säkert med att expandera på platsen. Han kan heller inte känna sig trygg mot skadeståndsanspråk från dem som bor i omgivningen eller mot klagomål över huvud taget.

7. Utövare av miljöfarlig verksamhet ställs alltså inte enbart inför eventuella villkorsändringar enligt kraven i ML p.g.a ändrad markanvändning i omgivningen. Även om verksamheten faktiskt

inte kommer att påverka de boende, så står kanske företagaren inför ett psykologiskt eller kanske pedagogiskt problem, nämligen att försöka få nyinflyttade att tro att hans verksamhet inte medför risker eller sanitär olägenhet. Han har därför fler än ett skäl att hävda betydelsen av att han redan fanns på plats när kommunen börjar planera för bostadsområdet.

I ett av Renelands fall argumenterade företaget både med hjälp av och mot miljö- och hälsoskyddskontoret. I planförslaget hade verksamheten bedömts som att det inte skulle orsaka störningar för omkringboende. Företaget påpekade att verksamheten trots detta skulle komma att beskyllas för olägenheter som andra orsakade. Miljö- och hälsoskyddskontorets yttrande vilket, enligt företagets tolkning, även innefattade "hot" om ändrade villkor, ansågs då ha udden riktat mot bolaget. Utövaren var, trots att han ansåg att verksamheten inte orsakade några olägenheter, angelägen om att få information angående vilka ytterligare miljövillkor som kunde ställas. Något som var nödvändigt för att kunna ta ställning i investeringsbeslut. I en notering konstaterar SNV att företaget sagt att verksamheten bedrivits på platsen sedan år 1653 och att bostäderna kommit dit senare. Om bostäderna tillåts krypa närmare fabriken finns det risk för att de ökade kraven på miljöskydd kan bidra till att fabriken läggs ned.³

C. Ersättning eller inte, inverkan på intresseavvägningen?

8. En "rätt" kan förenklat beskrivet manifesteras i antingen en rätt att fysiskt göra något, förfoga över något etc, eller en rätt till ersättning för förlusten av det man "egentligen" hade rätt till. Förhållandet mellan olika markägare, när en intressekonflikt föreligger mellan dem, kan bl.a lösas genom att ersättning betalas till den ene eller den andre. Detta kan givetvis tillmätas betydelse i en intresseavvägning. Om en rätt kan ersättas i pengar, väger rätten i fråga naturligtvis lättare i en avvägning än om den inte

³ Ändring av stadsplan för "Södra trädgården" i Mölndal.

kan ersättas i pengar. Ersättningen är ju egentligen ett slags neutralisering av rätten i fråga sett ur ett avvägningsperspektiv. Ersättning är alltså en av flera metoder att jämka eller eliminera en intressekonflikt. Därför tar vi i korthet upp vissa ersättningsfrågor i det följande. De grundläggande reglerna om ersättning vid planläggning m.m har behandlats i föregående kapitel.

9. Vi har allmänt delat in ersättningsfrågorna i några kategorier vilket bl.a indirekt återspeglas i föregående kapitel. Dessa är:

- ersättning vid planbeslut där kommunens beslut sker i enlighet med PBL, d.v.s beslut som är rättsenliga i materiellt och formellt hänseende
- ersättning vid icke rättsenliga beslut (skadestånd vid myndighetsutövning)
- annan ersättning.

I föregående kapitel har vi redovisat vad som allmänt gäller för ersättning vid planbeslut. Vi har också berört de mycket begränsade förutsättningarna för skadestånd vid myndighetsutövning samt s.k billighetsersättning.

Skulle det föreligga ytterligare ersättningsmöjligheter eller andra likartade möjligheter än dem som avser ersättning för minskad byggrätt, kan de olika parterna och deras agerande i planprocessen antas påverkas. Den enskilde, i vårt fall utövaren av miljöfarlig verksamhet, skulle förmodligen känna större trygghet om det stod klart att planändringar på intilliggande mark inte medförde ekonomiska förluster i form av ytterligare skyddsåtgärder eller förhindrad expansion. Kommunen skulle troligen avstå från att skapa exempelvis en IBOZ-situation om det stod klart att en sådan markanvändningsförändring medförde en skyldighet att kompensera de utövare av miljöfarlig verksamhet, som indirekt berörs av planändringen. Med utgångspunkt från detta skissar vi vissa kortfattade förslag i avslutningskapitlet.

D. Buffertzoner

10. Om det finns en buffertzon i planen och om syftet med zonen är att möjliggöra lokalisering eller utvidgning av en miljöfarlig verksamhet utan att negativa miljöeffekter eller hälsoeffekter på närboende uppkommer, har utövaren uppnått en stark position. Genom att zonen möjliggör den miljöfarliga verksamhetens lokalisering erbjuder den normalt även ett skydd mot att senare planbeslut försvårar för verksamheten. En kommun som planerar bostäder alltför nära en miljöfarlig verksamhet utan att tillskapa en buffertzon, torde bryta mot PBL:s regler. *Kostnaderna* för buffertzonen ska däremot inte i första hand bäras av den som vill bygga bostäder, utan borde i princip bäras av utövaren av den miljöfarliga verksamheten om förorenarens kostnadsansvar (Polluters Pay Principle) ska tillämpas vilket vi återkommer till nedan. Detta måste dock modifieras, vilket vi också tar upp i 13 nedan.

Svårigheten att avgöra när ett skyddsområde skall upprättas eller när det är fråga om ett säkerhetsområde uppkom redan vid de första lagförslagen i början av 1900-talet.⁴ Under förarbetena till stadsplanlagen uttalade 1916 års kommitté att det inom stadsplanlagt område ibland förekom anläggningar som var så allmänfarliga att omfattande säkerhetsåtgärder krävdes. Kommittén föreslog att stadsplanen skulle ange gränserna för områden avsedda för anläggningar som medförde fara av allmän art, t.ex elektriska starkströmsledningar (säkerhetsområden). 1925 års sakkunniga för revision av stadsplanelagstiftningen föreslog att lagen skulle innehålla en föreskrift om att en plan skulle ange gränserna, bl.a för områden till skydd för anläggningar av allmän art eller skydd mot sådana anordningar som kunde medföra allmän fara (skyddsområden). De sakkunniga framhöll att stadgandet om skyddsområden motsvarade kommitténs förslag med den ändringen att de även beaktat anläggningar som själva krävde

⁴ Det följande historiska sammandraget är hämtat från SOU 1969:51 s 68 ff.

skydd, t.ex en sjö som levererar vatten till ett vattenledningsverk.⁵ Departementschefen anslöt sig till de sakkunnigas uttalande men i BL 25 § kom områdena att benämnas "skydds- eller säkerhetsområden för vissa anläggningar" och innebörden av detta förhållande bedömdes som ovisst. Kommentaren till BL angav dock att skyddsområde läggs ut kring en verksamhet som är känslig för störning av något slag och att säkerhetsområde planeras runt anläggning som medför en fara för omgivningen.⁶ Områdena ingick i vad som enligt äldre lagstiftning betecknades specialområden. Under förarbetena till PBL framhölls att tillämpningen enligt BL skulle överföras till PBL och i någon mån utvidgas men förarbetena lämnar få ledtrådar angående vad en utvidgning skulle avse.⁷ Som exempel nämndes främst vindkraftverk och en del miljöfarliga anläggningar där schaktning och fyllning kunde få negativa effekter i form av urlakning m.m.⁸ Departementschefen uttalade: "Vid valet av placering för vissa störningskänsliga verksamheter bör det därför vara möjligt att säkerställa viktiga miljöegenskaper i området för framtiden...När det gäller att tillgodose kraven på brandskydd eller säkerhet i grannskapet till försvars- och atomenergianläggningar samt trafikanelläggningar innehåller byggnadslagen bestämmelser som bör överföras till PBL...Jag anser det emellertid befogat att nu vidga dessa regleringsmöjligheter till att omfatta störningar även från andra typer av verksamheter som kan komma att rikta sig mot ett visst område. En detaljplan skall med andra ord kunna trygga en lämplig miljö i framtiden för den markanvändning som planen tillåter. Det bör således vara möjligt att genom bestämmelse i detaljplan förena viss angiven markanvändning med bestämmelse om högsta tillåtna värden för sådana störningar genom luftförorening, buller, skakning, ljus eller annat sådant som provas enligt miljöskyddslagen. I

⁵ Jfr bl.a ExprL 2:5 och 19 kap vattenlagen.

⁶ Bl.a Didón m.fl: Plan- och bygglagen En kommentar (Göteborg 1987) s 151.

⁷ Prop 1985/86:1 s 164.

⁸ Bl.a Didón m.fl: Plan- och bygglagen En kommentar (Göteborg 1987) s 454.

planen bör då också övervägas behovet av bestämmelser för att reglera erforderligt skyddsområde, byggnadstekniskt utförande eller skyddsanordningar. Det gäller störningar från andra typer av verksamheter som kan komma att rikta sig mot ett visst område och att målet med den utvidgade tillämpningen är att trygga en lämplig miljö i framtiden för den markanvändning som planen tillåter.⁹

11. Enligt PBL 14:1 är kommunen skyldig att lösa mark som ska användas till allmän plats eller annan mark som enligt planen ska användas för annat än enskilt bebyggande, om fastighetsägaren begär det. Markägaren behöver inte visa att åtgärden medfört någon skada.

Men anta att en plan anger en buffertzona inom vilken bebyggelse inte ska ske och att denna zon därefter ändå tas i anspråk för bebyggelse.

Enligt 5:3 PBL ska gränserna för skydds- och säkerhetsområden anges i detaljplan, vilket borde innebära att ändamålet med markanvändningen måste klarläggas. Eftersom markägaren kan påkalla inlösen av marken när buffertzonen upprättas i detaljplan, innehåller PBL inte några andra regler om ersättning till markägaren.

12. PBL 14:8 reglerar fall då ägaren eller innehavaren av en särskild rätt till en fastighet är berättigad till ersättning. Fjärde punkten gäller fall där kommunen i områdesbestämmelser anger begränsningar för vegetation, markytans utformning och höjdläge inom områden som är avsedda för bebyggelse eller inom områden som ligger i närheten av befintliga eller planerade anläggningar för totalförsvaret, statliga flygplatser, andra flygplatser för allmänt bruk, kärnreaktorer, andra kärnenergianläggningar eller andra anläggningar som kräver skydds- eller säkerhetsområden i enligt med PBL 8:9 3 st. Femte punkten avser fall när marklov vägras med hänsyn till de verksamheter som nämns i PBL 8:9 3 p.

⁹ Prop 1985/86:1 s 164.

Bestämmelser om markytans utformning, vegetation samt marklov är markreglerande beslut, till skillnad från bebyggelsereglerande beslut om vägrat bygglov, rivningsförbud eller skyddsbestämmelser som kan fattas enligt PBL 14:8 1-3 pp. Markreglerande beslut fattas även enligt andra lagar, t.ex. NVL. Ersättningsreglerna och den praxis som har utvecklats där, stadgar att markägaren ska erhålla ersättning om pågående markanvändning avsevärt försvåras inom berörd del av fastigheten och ha rätt till inlösen om det uppstår synnerligt men. Samma princip ska tillämpas vid beslut enligt PBL 14:8 4-5 pp. Kommunen blir ersättningsskyldig då områdesbestämmelserna antas.¹⁰

13. Inte i något av de ovan redovisade fallen är det fråga om intrång i den miljöfarliga verksamhetens utövning, utan i stället är det fråga om ersättning till den markägare vars rätt kränks p.g.a behovet av en buffertzona. Att kommunen löser mark eller lämnar ersättning till dessa markägare innebär dock i sin tur en sorts kompensation till utövaren av den miljöfarliga verksamheten. Buffertzonen utgör ju en skyddsåtgärd som troligen underlättar utövandet av verksamheten och detta utan att utövaren behöver bekosta något. Frågan är om det finns någon möjlighet för kommunen att återkräva kostnaderna för buffertzonen av utövaren av den miljöfarliga verksamheten?

Vad gäller buffertzoner i detaljplan finns det inga uttryckliga regler om just detta. Detta torde dock inte hindra att kommunen ser till att innehavaren av den miljöfarliga verksamheten får stå för kostnaderna, något kanske beroende på hur kommunen lägger upp det hela.¹¹ Däremot ger reglerna om marklov i områdesbestämmelser kommunen en sådan möjlighet enligt PBL 14:8 sista stycket.

~

14. Har det någon betydelse vilken typ av intilliggande mark som kommunen beslutar att planändra? Om kommunen planändrar en

¹⁰ Förutsatt tillräcklig precisering, se Didón m.fl: Plan- och bygglagen En kommentar (Göteborg 1987) s 676.

¹¹ Jfr Didón m.fl: Plan- och bygglagen En kommentar (Göteborg 1987) s 675.

tidigare i plan utlagd buffertzoon, har utövaren av den miljöfarliga anläggningen då någon extra rätt till kompensation? Utgångspunkten är då att buffertzonen utlagts för att garantera att verksamheten ska kunna utövas.

Till att börja med kan man konstatera att under genomförandetiden borde det vara mycket svårt för kommunen att visa synnerliga skäl för en sådan planändring. Planändringen skulle enbart kunna genomföras med utövarens godkännande och han skulle vara berättigad till ersättning för sina skador.

Om genomförandetiden gått ut får kommunen ändra planen utan att ersätta de som berörs, men eftersom verksamhetens behov av en buffertzoon kvarstår och verkligen aktualiseras om intilliggande mark tas i anspråk borde intresset hos den miljöfarliga verksamheten väga mycket tungt. Följden borde bli att även kommunen måste ha mycket starka skäl för att få ändra planen utan att intresseavvägningen ska bedömas som "felaktig".

E. Exploateringsavtal

15. Exploateringsavtal är en typ av avtal som vanligen upprättas i samband med att exploatören erhåller byggrätt och bygglov för ett markområde. Exploateringsavtal upprättas mellan kommunen och den som ska exploatera marken och används för att komplettera bestämmelserna i den formella planen.

Avtalet brukar innehålla villkor med innebörden att kommunen åtar sig att genomföra olika arbeten för att iordningställa marken mot att exploatören, gratis, avstår mark för gemensamma anläggningar och eventuellt tar på sig vissa kostnader. Lagstiftaren har erkänt avtalstypens existens men sagt att det inte finns något behov av lagreglering.¹² Det är därför möjligen osäkert hur rättsläget är beträffande avtalen och skäligheten m.m, men det torde vara klart att om avtalet är oskäligt mot exploatören, kan det

¹² Didón m.fl: Plan- och bygglagen En kommentar (Göteborg 1987) s 333 f.

jämkas enligt avtalslagen (AvtL) 36 §.¹³ I rättsfallet NJA 1980 s 1 uppställde kommunen krav på att två markägare skulle svara solidariskt för fullgörande av avtalet. Kravet var ett villkor för att byggnadslov skulle kunna erhållas. Kommunen ansågs ha utövat rättsstridigt tvång enligt AvtL 29 §. Grunden var, förenklat beskriven, att det som kravet avsåg inte var en nödvändig lagligt grundad förutsättning för att byggnadslov skulle ges.

Avtalen upprättas inte inom själva planproceduren, och av detta följer bl.a att medborgarinflytandet i planeringen inte ska kringgå genom sådana exploateringsavtal, där kommunen binder sig innan planprocessen slutförts. En sådan typ av kringgående liknar vad som skulle kunna inträffa om "förhandlingsplanering" genomfördes före den egentliga planprocessen.¹⁴

16. Är det då möjligt att i exploateringsavtal lägga exploatören att uppföra eller bekosta skyddsåtgärder som det annars skulle åligger utövaren av miljöfarlig verksamhet att vidta? Ett nekande svar skulle kunna tolkas in i planverkets yttrande i fallet NJA 1980 s 1. Planverket framförde att endast åtgärder för områdets ändamålsenliga användning, gator, vägar eller annan allmän plats kan innefattas i avtalet. Planverket framhävde vidare att kommunen har ett starkt förhandlingsläge genom det s.k kommunala planmonopolet, vilket dock inte ska användas för att framtvinga åtgärder eller åtaganden som går längre än vad som skäligen kan hävdas vara förenligt med byggnadslagstiftningens syften.

Fallet behandlade frågor gällande BL men torde inte ha mist sin betydelse i och med PBL:s ikraftträdande.

17. Vi måste skilja mycket bestämt mellan två situationer när det gäller kommunens möjligheter att kräva av ett bostadsområdes exploatör att denne ska vidta eller bekosta sådana åtgärder på sin fastighet, som det enligt ML egentligen är utövarens av miljöfarlig verksamhet skyldighet att vidta.

¹³ Se härom redan Bengtsson: Speciell fastighetsrätt En översikt (1986) s 53.

¹⁴ Se om förhandlingsplanering senast SOU 1994:36 s 309 ff.

Den ena är där företagaren inte vidtar de försiktighetsmått som han egentligen enligt 4 och 5 §§ ML ska vidta upp till nivån tekniskt-ekonomiskt möjligt.

Den andra är där företagaren redan gör allt han skäligen kan avfordras enligt dessa två lagrum i ML.

För den förstnämnda situationen gäller att kommunen inte gärna kan ålägga exploatören av bostadsområdet att göra det som ankommer på utövaren av den miljöfarliga verksamheten.

För den andra situationen kan däremot, enligt situationens förutsättningar, företagaren inte avkrävas ytterligare försiktighetsmått. Under sådana förhållanden kan det inte finnas något hinder mot att avkräva exploatören av bostadsområdet kompletterande åtgärder etc *i den omfattning som krävs för att bostadsområdet ska bli lämpligt som sådant beaktande den närliggande miljöfarliga verksamheten.*

18. Ibland uttrycks åsikten att ett längre gående åtagande av exploatören, än vad som överensstämmer med grundsatsen att exploateringsområdets behov anger maximum för vad som kan åläggas exploatören, möjligen kan grundas på avtalsfrihetens princip.

Utgången i NJA 1980 s 1 var beroende av att kommunen uppställde kraven i exploateringsavtalet som villkor för byggnadslov.¹⁵ Ett bindande avtal med vidsträckta åtaganden av exploatören men utan anknytning till bygglovsprövningen skulle följaktligen möjligen kunna träffas, enligt denna uppfattning. Gränsen för när avtalet kan komma att ogiltigförklaras på grund av oskälighet torde dock vara den samma som gränsen för vad det är möjligt att avtala om med beaktande av PBL.

19. Rättsläget torde dock enligt vår mening snarare vara på följande sätt.

Det finns gränser av teknisk-ekonomisk art för vad man kan kräva av utövaren av en miljöfarlig verksamhet. Om den gränsen

¹⁵ Fallet är senast refererat till i SOU 1994:36 s 312.

är nådd i ett visst fall, kan utövaren inte åläggas mera. Å andra sidan kan utövaren heller inte tillåtas expandera på platsen. Om därefter området i närheten ska bebyggas, och sådan bebyggelse vore olämplig enligt PBL:s kravregler, föreligger en skadlig inverkan från den miljöfarliga verksamheten på grannfastigheten i fråga. Men koncessionen ger utövaren rätt att fortsätta och att på det sättet skada grannfastigheten.

Å andra sidan saknas förutsättningar i PBL för att tillåta bostadsbebyggelse i ett område som är olämpligt för denna. Här är området olämpligt.

Områdets lämplighet kan förändras. Ett sådant sätt är att tillskapa buffertzoner. Eftersom i vårt fall företagaren inte har råd med detta, och heller inte kan åläggas att ordna sådan, blir det ingen buffertzona om ingen annan griper in och ordnar denna. Den som då griper in kan vara exploatören av bostadsområdet eller kommunen. Även om dessa står för kostnaderna, strider det inte mot principen om förorenarens betalningsansvar att de bär dem. Sedan blir det en fråga enligt miljöskadelagen huruvida en del av, eller hela, denna kostnad kan återkrävas av utövaren av den miljöfarliga verksamheten i form av skadestånd.

20. I det i bilagan till denna rapport redovisade gjuterifallet avtalade kommunen om att, till viss del, bekosta miljöskyddsåtgärder på den miljöfarliga anläggningen för att intilliggande mark skulle kunna bebyggas med bostäder. Om åtgärderna enbart vidtas i detta syfte motsvarar åtgärderna exploateringsområdets behov och kommunen och exploatören skulle möjligen kunna hävda att exploatören ska bekosta åtgärderna. Även om åtgärderna inte motsvarar planområdets behov skulle exploatören och kommunen möjligen kunna träffa avtal om att exploatören skulle bekosta åtgärderna, men då utan anknytning till frågan om bygglov. Den oklarhet som återstår i fallet är att kommunen bekostar åtgärderna och inte den privata exploatören.

Huruvida detta kan sträckas längre och inkludera att ett exploateringsavtal medför att utövaren av miljöfarlig verksamhet

erhåller en form av kompensation för det intrång, som en planändring kan medföra, är däremot tveksamt.

F. Summering

21. Marken som begränsad resurs är föremål för många intressen varav en konflikttyp är den mellan utövande av miljöfarlig verksamhet och användning av mark för boende och liknande. Vi kan beskriva utövande av miljöfarlig verksamhet som en aggressiv markanvändningsform (emitterande, inte mottagande) samt att miljöskyddslagen och olika principer innebär att det är utövaren av sådan verksamhet som ska stå för kostnaderna för att förebygga olägenhet för omgivningen m.m. Men vi har också konstaterat att en koncession enligt ML ger en särskild rätt att störa omgivningen och ML har kravregler som sätter gränser (ambitionsnivå) för hur långt gående krav som kan ställas på utövaren av miljöfarlig verksamhet.

Så länge försiktighetsmått är mindre omfattande än denna ambitionsnivå, är det därför företagaren som har att vidta försiktighetsmått om än kanske efter en omprövning av själva tillståndsvillkoren. Men någonstans passeras en gräns där det blir någon annan än utövaren av miljöfarlig verksamhet som får stå för sådana kostnader som behövs för att ett visst område ska bli lämpligt som bostadsområde.

22. Det finns dock ett antal metoder för att minska konflikterna, i bästa fall någon gång kanske eliminera dem. Några har här diskuterats och den mest framträdande rollen förefaller buffertzoner ha. Sådana är egentligen inget annat än en metod för att skilja störande och störningskänslig markanvändning åt och ter sig därför som en närmast självklar metod. Vi har anledning återkomma till detta i vår avslutande diskussion om lämpliga lagändringar.

23. En annan metod handlar på sätt och vis om attityder och sättet att agera i intressekonflikter. Relativt färska studier om konflikter när det gäller etablering av störande verksamheter (på energiområdet) visar mycket tydligt att många konflikter helt enkelt är mer eller mindre onödiga och att många av dessa konflikter underhålls av dem, som bedriver eller vill bedriva de störande verksamheterna.¹⁶ Ibland kan detta bero på en alltför långt driven strävan att minimera de direkta kostnaderna för en verksamhet, i andra fall kan det tänkas röra sig om personliga egenheter hos företrädare för störande verksamheter, egenheter som för motparterna närmast ger intryck av snålhet eller arrogans.

Ett exempel på det sistnämnda återspeglas i den ofta använda beteckningen NIMBY-syndromet som står för "Not In My Back Yard Syndrome". Mest renodlat kan detta förefalla vara när någon vill lägga en störande anläggning där folk redan bor, men även vid expansion på en plats där verksamheten kom först, de boende sedan och därefter expansionsplanerna kan antagligen ge exempel på detta. Inga Carlman har på ett effektivt sätt avlivat det mesta rörande "NIMBY-syndromet" som ett slags arrogant myt återspeglade att någon vill bedriva en verksamhet som stör andra utan att kompensera dessa så mycket så att de kan tänkas acceptera störningen.

Vi tror att det finns en del att lära härifrån också när det gäller konflikter mellan miljöfarlig verksamhet och annan markanvändning och att nyckeln till lösningen av många av konflikterna ligger i den störandes beredvillighet att satsa de pengar som behövs, för att uppnå sina syften med minsta möjliga olägenhet för andra. I någon mån berör vi detta i våra avslutande förslag i kap 3 i första avdelningen.

¹⁶ Carlman: Att acceptera eller inte acceptera (Göteborg 1992) och Carlman: TÄNKOM (Uppsala 1993), båda utgivna av IMIR.

Litteraturlista

Offentligt tryck

BoU 1986/87:1
Prop 1969:28
Prop 1985/86:1.
Prop 1990/91:90
SOU 1971:75
SOU 1966:65
SOU 1969:51
SOU 1987:32
SOU 1978:25
SOU 1987:32
SOU 1975:44
SOU 1994:36

Övrig litteratur

Bengtsson B: Speciell fastighetsrätt En översikt (Uppsala 1986)

Bengtsson B: Det allmännas ansvar enligt skadeståndslagen (Stockholm 1990)

Bengtsson B: Miljörätt (Uppsala 1986)

Carlman I: Att acceptera eller inte acceptera (Göteborg 1992)

Carlman I: TÄNKOM (Uppsala 1993)

Christensen J: Kretsloppspropositionen En rättslig Potemkinkuliss?
I Miljörättslig tidskrift 1994:1

Didón m.fl: Plan- och bygglagen En kommentar (Göteborg 1987)

Ljungman S: Skada och olägenhet från grannfastighet (Uppsala 1943)

Michanek G: Den svenska miljörettens uppbyggnad (Uppsala 1985)

Michanek G: Svensk miljö rätt (Oskarshamn 1993)

Reneland M: Komplettering av R 31:89 med aktörers agerande och
framförda argument samt slutsatser av konfliktens karaktär.
Byggforskningsrådet R 98:90

Reneland M: Fallstudie över den osäkerhet som företrädare för
miljöprövad verksamhet känner. Byggforskningsrådet R 31:89

Svärd-Rahmn: Prövning enligt miljöskyddslagen (Stockholm 1975)

Westerlund S: Enskilds åberopande av lag och allmänintressen
Rättsprövning 17 dec 1993. I Miljörättslig tidskrift 1994:1

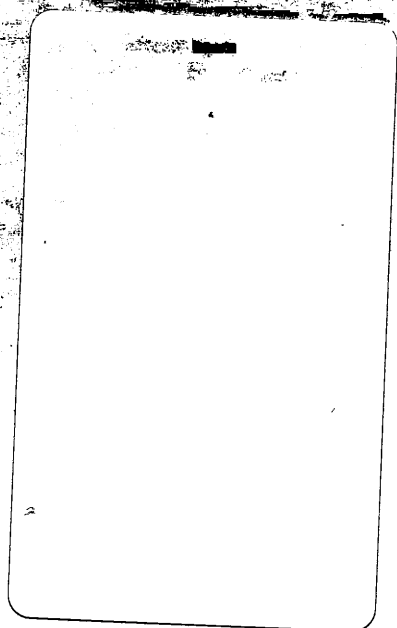
Westerlund S: EG:s miljöregler ur svenskt perspektiv (Smedjegår-
den 1993)

Westerlund S: Naturvård och pågående markanvändning (Stock-
holm 1980)

Westerlund S: PBL NRL MKB Grunderna i plan- & marklagstift-
ningen (Västervik 1992)

Westerlund S: Miljöskyddslagen En analytisk lagkommentar (Göte-
borg 1990)

Westerlund S: Miljöfarlig verksamhet (Lund 1975)



Inte sällan placerar en kommun ett nytt bostadsområde nära en miljöfarlig verksamhet. Boken MILJÖFARLIG INDUSTRI OCH BOSTÄDER behandlar dels rättsliga aspekter på de konflikter som då uppstår, dels frågor som rör förnuftig hushållning med mark och miljö. En fråga är vilka möjligheter utövare av miljöfarlig verksamhet har att påverka kommunernas planering av bostadsområdets placering. En annan fråga är vilket skydd enskilda har vad gäller säkerhet och god boendemiljö. Företagare kan knappast räkna med ersättning för de förluster de anser sig göra på grund av bostäderna.

I boken lämnas förslag till hur tillämpningen av nuvarande regler kan förbättras. Författarna föreslår också lagändringar. De för fram tanken på buffertzoner kring miljöfarlig verksamhet, bekostade i första hand av utövaren av verksamheten. De pekar vidare på kommunernas ansvar för att besluten om markanvändning blir rättsenliga och anser att kommunerna måste hållas efter betydligt strängare än vad som nu sker. De pekar även på möjligheten att skärpa kommunernas ansvar för kostnader som kan uppkomma till följd av ökad skadeståndsskyldighet enligt miljöskadelagen.

Boken är av intresse för många företag, för kommunerna och myndigheter på planerings- och miljöskyddsområdet liksom för advokater och andra juridiska rådgivare.

Åsa Norrman är avdelningsjurist vid Koncessionsnämnden för miljöskydd och Staffan Westerlund är professor i miljö rätt vid Humanistisk-Samhällsvetenskapliga forskningsrådet.

Arbetet har gjorts möjligt genom bidrag från Byggeforskningsrådet och resurser vid IMIR Institutet för miljö rätt.

UPPSALA UNIVERSITETSBIBLIOTEK



16000

002614075